

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE GESTIÓN

**PROGRAMA DE MAESTRÍA
EN DIRECCIÓN DE EMPRESAS**

**PROPUESTA DE LA ESTRUCTURA DE UNA ORGANIZACIÓN
ESTATAL QUE ADMINISTRE EL SISTEMA DE VERIFICACIÓN Y
AFORO FÍSICO EN EL ECUADOR.**

Gerardo Rubio Gallegos

2005

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....

Luis Gerardo Rubio Gallegos

20 de Septiembre del 2005

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE GESTIÓN

**PROGRAMA DE MAESTRÍA
EN DIRECCIÓN DE EMPRESAS**

**PROPUESTA DE LA ESTRUCTURA DE UNA ORGANIZACIÓN
ESTATAL QUE ADMINISTRE EL SISTEMA DE VERIFICACIÓN Y
AFORO FÍSICO EN EL ECUADOR.**

Gerardo Rubio Gallegos

Tutor: Wilson Araque

Quito, Ecuador

2005

RESUMEN

Dentro de las tendencias actuales de cambio e innovación, el Ecuador debe lograr los mejores acuerdos dentro de las negociaciones y el comercio internacional.

Con el propósito de entrar en un proceso modernizador y disminuir los problemas de la aduana del país se concesionó a las empresas verificadoras la verificación y el aforo físico en la importación de mercancías. Empresas que debían implementar guías de control trayendo el orden y la eficiencia a la aduana nacional.

A los diez años de ésta concesión, diversos criterios cuestionan la eficiencia de su servicio, por lo que nos preguntamos si aún es necesario contar con el servicio de estas empresas, o si el Estado es el indicado para tomar las riendas de este trabajo.

Luego de realizar consultas, encuestas y entrevistas a actores relacionados al servicio de las verificadoras y analizar los resultados del servicio de estas empresas en otros países de la región, se reafirma la opción de que el Estado termine el contrato con las verificadoras.

Se propone crear una institución autónoma de derecho público, que ponga tarifas reducidas, que incremente las arcas fiscales, que implemente nuevas tecnologías, que ofrezca servicios de calidad, tarifas equitativas, celeridad, eficiencia y la participación de profesionales capacitados.

Esperamos que en base al estudio realizado, el gobierno considere la creación de la Dirección Nacional de Aforo (DNA).

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermanos, por su consejo, paciencia y compañía durante todos estos años de aprendizaje.

A mis amigos, y a todas las personas que luchan, trabajan y viven por días mejores para nuestras patrias, y son el ejemplo de coraje y dignidad para seguir avanzando hacia el cambio y la unidad.

CONTENIDO.

Introducción y antecedentes.	11
------------------------------	----

Capítulo 1. Marco teórico General.	20
---	-----------

1.1 El Comercio Exterior	20
--------------------------	----

1.2 Tributación aduanera en el Ecuador	23
--	----

Capítulo 2. El Aforo Físico, las empresas verificadoras y su papel en la concesión del aforo físico en destino de mercancías en el Ecuador.	28
--	-----------

2.1 Antecedentes	28
------------------	----

2.2 Organización Mundial de Comercio (OMC)	30
--	----

2.3 El Ecuador dentro de la OMC	33
---------------------------------	----

2.4 El Acto de Aforo Físico y su base legal	35
---	----

2.5 Régimen Arancelario	41
-------------------------	----

2.6 Sistema de Valoración de Mercancías	45
---	----

2.7 Verificadoras	49
-------------------	----

2.7.1 Las Verificadoras en el Ecuador	52
---------------------------------------	----

2.7.2 Base Legal	54
------------------	----

2.7.2.1 Verificación en Origen	55
2.7.2.2 Verificación en Destino	55
2.7.3 Funcionamiento y Procedimientos de las Verificadoras	56
2.7.3.1 Inspección en Origen	56
2.7.3.2 Inspección en Destino	57
2.7.4 Orden Jerárquico	61
2.7.5 Controles	62
2.7.6 Distritos Aduaneros	63

Capítulo 3. Beneficio de reemplazar a las verificadoras por un organismo estatal. 64

3.1 Reactivación económica estatal	64
3.2 Ley de Modernización del Estado	69
3.3 Percepción de los actores vinculados al sector	72
3.3.1 Encuestas y sus resultados	72
3.3.2 Entrevistas y análisis de opiniones	75
3.3 Casos de participación de las verificadoras en otros países de la región	81
3.4 Análisis de los beneficios de remplazar a las verificadoras por una institución estatal en el Ecuador	85

Capítulo 4. Propuesta de la Estructura de una organización estatal responsable de la gestión del sistema de verificación y aforo físico en destino de mercancías en el Ecuador.	92
4.1 Propuesta de la Estructura Organizacional	92
4.1.1 Marco Legal	94
4.1.2 Lineamientos Estratégicos de base	101
4.1.2.1 Visión, Misión, Objetivos y Estrategias	101
4.1.3 Estructura Organizacional	104
4.1.3.1 Facultades, atribuciones y obligaciones	105
4.1.3.2 Estructura Orgánica	105
4.1.3.3 Organigrama	106
4.1.3.4 Funciones	107
4.1.3.5 Políticas y Normas de Operación	111
4.1.3.6 Descripción de los procesos	112
4.1.3.7 Control Interno	119
4.1.3.7.1 Control de Personal	120
4.1.3.7.2 Controles Documentales	120
4.1.3.8 Modernización e Innovaciones	122
4.1.3.8.1 Ámbito tecnológico y comunicación	123
4.2 Análisis de Viabilidad Financiera y Política	125
4.2.1 Viabilidad Financiera	125
4.2.2 Viabilidad Política	131

Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones	134
---	------------

Conclusiones	134
--------------	-----

Recomendaciones	138
-----------------	-----

Bibliografía	139
---------------------	------------

ANEXOS.

(Anexo 1)	Abreviaturas y glosario de términos
(Anexo 2)	Procesos dentro del Comercio Exterior
(Anexo 3)	Verificación en Origen
(Anexo 4)	Verificación en Destino (Acuerdo Ministerial 014)
(Anexo 5)	Flujograma de Procesos de la Verificadora
(Anexo 6)	Estadísticas Económicas del Ecuador
(Anexo 7)	Formato de Encuestas
(Anexo 8)	Cuadros y Resultados de las Encuestas
(Anexo 9)	Formato de Entrevistas
(Anexo 10)	Resultado de Entrevistas
(Anexo 11)	Flujograma del Proceso de Aforo Físico para la DNA
(Anexo 12)	Acta de Entrega de Mecanismos de Seguridad Documental
(Anexo 13)	Formato de Control Diario
(Anexo 14)	Formato de Devolución de Documentos a la Aduana
(Anexo 15)	Informe de Aforo

GRÁFICOS

- Gráfico 1** Gasto social y servicio de la deuda pública Gobierno Central
- Gráfico 2** Evolución del desempleo en el Ecuador 1990-2000
- Gráfico 3** Tasas de inflación anual y mensual
- Gráfico 4** ¿Está conforme con el servicio de las Verificadoras?
- Gráfico 5** Razones de inconformidad
- Gráfico 6** ¿Considera justas las tarifas que cobran las verificadoras, comparadas con su trabajo?
- Gráfico 7** Porcentaje de conformidad con tarifas de verificadoras
- Gráfico 8** ¿Piensa que las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo?
- Gráfico 9** Capacidad de las verificadoras para realizar su trabajo
- Gráfico 10** ¿Cree que las verificadoras son transparentes y honestas?
- Gráfico 11** Porcentaje de corrupción de las verificadoras
- Gráfico 12** ¿Considera que siguen siendo necesarias las verificadoras en la actualidad para el aforo físico en destino?
- Gráfico 13** Necesidad de mantener los servicios de las verificadoras
- Gráfico 14** ¿Cree que se debería dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y ser reemplazadas por una institución estatal?
- Gráfico 15** Porcentaje sobre si esta actividad debe ser realizada por verificadoras o por el Estado

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.

En las actuales condiciones mundiales que apuntan a profundas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales; el comercio internacional se incluye dentro de las innovaciones y los cambios necesarios para generar procesos dinámicos y de integración.

El Ecuador no puede quedar aislado de los acuerdos y tratados relacionados a la negociación y al comercio internacional, por lo que las partes involucradas que se desenvuelven en este campo deben buscar alcanzar los consensos adecuados, que permitan llegar a convenios que beneficien a todas las partes, tomando las decisiones que más convengan; para lo cual, las entidades que ejercen la administración y el control deben proceder con eficiencia y profesionalismo para cumplir los objetivos de beneficio nacional.

Al analizar específicamente lo referido al comercio exterior y mas aún a las importaciones, con el propósito de cumplir con la mencionada eficiencia y conforme a lo estipulado en la Ley de Modernización del Estado, muchos de los servicios que realizaba la aduana fueron concesionados a empresas privadas, con el propósito de entrar en el proceso modernizador y disminuir los graves problemas que presentaba la aduana del país, como es la corrupción, el desconocimiento, ineficiencia, entre otros.

Entre los servicios concesionados podemos citar al Aforo físico en destino, para lo que se contrataron a cuatro empresas internacionales llamadas verificadoras, y que realizarían la constatación física de las mercancías importadas, la clasificación

arancelaria y la valoración, y comprobar la conformidad con la declaración aduanera por parte del importador, provocando agilidad en la entrega de trámites y despacho, mayor recaudación, mayor control y orden.

Las verificadoras conforme a sus procedimientos traerían el orden y la eficiencia a la aduana nacional a través de la implementación de guías técnicas que transparente el proceso del Estado, y serían las tutoras de la implementación de estos procesos y bases de datos para la aduana nacional. Para que el Estado a su debido momento asumiera el trabajo contando con las herramientas apropiadas y el personal calificado.

Han transcurrido diez años desde que se concesionó el aforo físico en destino a las empresas verificadoras, diversos criterios apuntan a cuestionar el servicio, el profesionalismo y la credibilidad de estas empresas, por lo que se genera la inquietud de considerar que se debería dar por terminados los contratos de participación de las verificadoras en la verificación y aforo físico en destino, y esta actividad con los respectivos ajustes pase a manos del Estado.

Se ha considerado necesario contar con los criterios de diversos actores que se encuentran relacionados al servicio prestado por las verificadoras, resultados que se obtendrán después de realizar:

Encuestas a operadores de comercio exterior,

Entrevistas realizadas a expertos en el tema, a gremios comerciales, a importadores directos y conforme a la experiencia personal de años de operar en el campo con las verificadoras.

La propuesta final, es plantear como alternativa, debido a que en la actualidad el Estado cuenta con herramientas para realizar este trabajo y conforme a la experiencia de otros países de la región, la creación de una institución de derecho público que administre el sistema de aforo físico en destino, buscando implementar mecanismos de control eficaces con el uso de nuevas tecnologías, sistemas estadísticos, la participación de profesionales capacitados con formación de alto nivel que busquen transparentar los procesos, disminuir la corrupción, ofrecer servicios de calidad y contar con tarifas equitativas, despachando los trámites asignados con celeridad y eficiencia.

La propuesta de crear una organización autónoma de derecho público, permitirá el beneficio de la cadena de valor, que parte desde el importador hasta el consumidor final, debido a las tarifas reducidas que se cobrarán por este servicio, además permitirá que se genere un ingreso más para las arcas del Estado a través del cobro de esta tarifa, en lugar que grandes capitales se exporten a los fondos de multinacionales en el extranjero, mas aún cuando el Estado se encuentra en condiciones de administrar el servicio de aforo, así como lo realizan en la actualidad otros países de la región.

En general, el presente estudio busca ser de absoluta aplicación, de gran utilidad y de real aporte al progreso de nuestro país.

En este contexto, se definiría el **Problema** de este estudio como: Las verificadoras en el Ecuador aún realizan el servicio de verificación y aforo físico, como único país en Sudamérica, exportando miles de dólares anuales a sus casas matrices. Diversos criterios apuntan a cuestionar el servicio, el profesionalismo y la credibilidad de estas empresas. A nivel internacional el Estado ha asumido esta función con los respectivos

ajustes y controles necesarios conforme a los parámetros de aduanas eficientes en otros países.

Pregunta Central

¿Se debería dar por terminado el contrato de las empresas verificadoras en lo referente al servicio de Verificación y Aforo Físico en Destino y que esa actividad sea gestionada por el Estado con los respectivos ajustes?

Objetivo general

Elaborar una propuesta que beneficie al Estado a través de la creación de una institución estatal que gestione el sistema de verificación y aforo físico en destino de mercancías.

Objetivos específicos

- Analizar el aporte y beneficio que han brindado al Estado las empresas verificadoras en el sistema de verificación y aforo físico en destino.
- Proponer la estructura y funcionamiento de una institución autónoma de derecho público responsable de la gestión del sistema de verificación y aforo físico en destino que de prioridad al desarrollo de su talento humano, a las innovaciones tecnológicas y que aplique valores y principios relacionados con la ética, la transparencia y la honestidad.

METODOLOGÍA

Con el propósito de cumplir con los objetivos de la investigación se creyó importante contar con los criterios de los diversos actores que se encuentran relacionados al servicio prestado por las verificadoras, por lo que se consideró utilizar una parte de la aplicación de la llamada metodología subjetiva¹, la cual utiliza técnicas que tienen en cuenta la valoración que hacen los participantes sobre el medio en que se desenvuelven, para lo cual se puede utilizar la técnica de la encuesta y entrevista. Las cuales nos permiten obtener información sobre un problema o un aspecto de éste, a través de una serie de preguntas, previamente establecidas, dirigidas a las personas implicadas en el tema del estudio.

A continuación describiremos brevemente los aspectos esenciales de las fases de la técnica de la encuesta:

Elaboración del cuestionario.- Se incluyeron un conjunto de preguntas que tenían como finalidad la obtención de los datos necesarios para conseguir los resultados de la investigación.

Se realizó un análisis exhaustivo tanto del contenido de las preguntas, como de su orden dentro del cuestionario.

¹ Margarita Oncins, Metodología para la utilización de Encuestas, Centro Nacional de Condiciones de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, ver http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp_283.htm

Se realizaron preguntas mixtas, es decir preguntas cerradas con respuestas de alternativa simple, con respuesta de si o no y, adicionalmente, con una opción de razonar, a través de la opción “por qué”.

Determinación de la muestra.- De una población de 250 operadores de comercio exterior, se consideró tomar una muestra de 50, es decir el 20% de la población para realizar las encuestas como una muestra no probabilística.

Se buscó reforzar la muestra realizando un muestreo probabilístico y determinar la muestra poblacional de una población de 250, se partirá de la fórmula del error muestral.²

En una encuesta se acostumbra a usar el valor de $z = 2$ o 1.96 y el estimado del intervalo de confianza aproximado del 95%³ (este valor se encuentra gracias a las tablas de áreas bajo la curva normal)⁴. Además aceptaríamos un error muestral máximo de 0.2. Para conocer el valor de la varianza, se pueden utilizar algunos métodos como emplear los resultados de una encuesta piloto o usar información de una muestra anterior, debido a que no se cuenta con estos métodos vamos a tomar una muestra con un procedimiento en dos etapas, obtenemos la varianza despejando de la fórmula del error muestral, como se indica a continuación y tomando el valor tomado originalmente como muestra.

$$^2 \quad S^2 = \frac{e^2 \times n \times (N-1)}{z^2 \times (N-n)}$$

³ $Z = 2$ se basa en el supuesto de que la distribución muestral es aproximadamente normal es mas o menos el 95% de los datos en esa distribución que queda a una distancia menor de dos desviaciones estándar de la media. ANDERSON DAVID, 2001, Pág. 879.

⁴

Nivel de confianza	99.7 %	99%	98%	96%	95.45%	95%	90%	80%	6827%	50%
Z_c	3.00	2.58	2.33	2.05	2.00	1.96	1.645	1.28	1.00	0.6745

$$S^2 = (0.2)^2 \times 50 \times (249) / (1.96)^2 \times (200)$$

$$S^2 = 0.6481$$

Una vez que contamos con la varianza, aplicando un factor de corrección para obtener el tamaño final de la muestra⁵, conforme a:

$$n^o = z^2 \times s^2 / e^2 \quad n^o = 62$$

Se aplica el factor de corrección

$$n = n^o / (n^o + (N-1)/N) \quad n = 49.8$$

Aplicación del cuestionario.- Se decidió aplicar los cuestionarios personalmente y a través de encuestadores, debido a que se necesitaba la opinión en los diferentes distritos aduaneros en los que operan las verificadoras.

Para las encuestas se escogieron a los operadores de comercio exterior que ingresaban en días laborables a la aduana a realizar trámites y se realizaron conforme al movimiento y frecuencia de la asistencia de operadores de comercio exterior a la aduana.

Se realizó un tratamiento estadístico y la elaboración del resultado de las encuestas y los gráficos estadísticos respectivos.

Para lo referente a las **entrevistas** se buscó la opinión de personas especializadas en el tema de estudio; tales como: cámaras, gremios, directivos de la CAE e importadores. Las preguntas eran similares a las encuestas pero se incluyeron más variables para

⁵ BERENSON M. Estadística para Administración y Economía, México, 1991, pag. 251.

obtener criterios especializados, y se aumentaron preguntas que nos permita cumplir con los objetivos de este estudio.

Se revisaron las **experiencias** de las verificadoras en países de la región y sobre todo la razón del por qué ya no operan brindando este servicio en ninguna de ellas. En la actualidad el Estado de estos países ha tomado las riendas de este servicio con resultados satisfactorios.

Se **recopiló información histórica** acerca del sistema de aforo físico en destino y la concesión a las verificadoras, información a través de leyes, reglamentos, contratos y ampliaciones, acuerdos conexos, manuales de procedimientos y resoluciones.

Dentro del sistema estatal existen instituciones autónomas de derecho público que están preocupadas por la innovación y la gestión para la eficiencia como es el Servicio de Rentas Internas⁶, debido a esta consideración se propone la creación de una institución autónoma con personería jurídica y de derecho público, responsable de la gestión del sistema de verificación y aforo físico en destino, por lo que se revisaron leyes de la creación de estas instituciones. Esta institución funciona con patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional. El nombre que se sugiere para esta institución es la **Dirección Nacional de Aforo (DNA)**, y este nombre se utilizará a efectos de este estudio.

Se incluyó además la propuesta de la estructura legal y organizacional basada en la actual Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento de Aplicación para normar la revisión

⁶ Revisar servicios, gestión y resultados en la página web www.sri.gov.ec

y comprobación de la naturaleza de las mercancías importadas, la clasificación arancelaria y la valoración de las mercancías. Además, se tomará como base para constituir el Reglamento para la prestación del servicio de Verificación y Aforo Físico para la DNA, el Reglamento aplicado por las Verificadoras conforme al Acuerdo Ministerial No. 014.

Se revisaron los lineamientos de base con el análisis de la estrategia organizacional, políticas y normas de operación, descripción de procesos, innovaciones, viabilidad financiera y política.⁷

⁷ Se basó en los libros de Organización de Empresas, Reingeniería, Procesos Estratégicos y Preparación y Evaluación de proyectos que se adjunta en la Bibliografía.

CAPÍTULO 1

1. Marco Teórico General.

1.1 El Comercio Exterior

El comercio exterior en términos generales se lo podría definir como el acto de comercio celebrado entre los habitantes y conglomerados de países diferentes en los que intervienen procesos legales y fiscales, actividades administrativas y financieras.

A través de la historia en la que participa el hombre, está presente el comercio entre los pueblos y naciones, cuando sus fuerzas productivas se han desarrollado hasta el punto de llegar a generar excedentes, son intercambiados inicialmente con el trueque y posteriormente con monedas o dinero.

Los sistemas feudales se expanden y se hacen específicos los productos y servicios en que se especializan determinados sectores o localidades, que son intercambiados o comercializados con otros sectores especializados en otras ramas.

No podemos dejar de lado en la historia del hombre el interés especial por los metales preciosos y el sentido que se dio a su posesión por parte de un Estado y el poder que generó. Inclusive recordar el predominio de la industrialización después de una época en que ejercía principal influencia la agricultura.

La idea de que sean favorables y se produzcan mayores ingresos al final de un determinado período, a través de generar mayores exportaciones que importaciones, sintetizan el concepto de la balanza comercial; de igual manera se enfatiza el estudio de la balanza de pagos que identifica la economía interna comparada con el resto del mundo en un período determinado referente a las transacciones sobre el exterior.

La diversidad de precios que alcanzan las mercaderías motivo del intercambio, es uno de los elementos mas preponderantes en las negociaciones internacionales, debido a diversos factores que dan ventajas en la producción y desarrollo de un país comparado a otro (costos comparativos), tomando en cuenta la variedad de recursos y de instituciones económicas y políticas de un país.

Para practicar el comercio exterior es importante considerar factores externos, como son los políticos, económicos, culturales, climatológicos, entre otros, que conociéndolos permitirán que se facilite la transacción.

Existen otros aspectos o limitaciones que influyen y que deben ser tomados en cuenta como son los gastos de transporte y fletes, los aranceles aduaneros que son barreras de protección para los países cuando se realiza el comercio internacional, pólizas de seguro, plazo de entrega, medios de pago, financiación, contratación normativa, facilidades y logística de llegada, entre otros.

La extensa legislación, las instituciones que intervienen para complementar las transacciones de comercio y todos los factores antes mencionados, revelan el dinamismo y la constante transformación del comercio exterior.

Para facilitar el movimiento comercial internacional, se han creado e instaurado ciertos términos y procedimientos internacionales como por ejemplo los INCOTERMS, que serán estudiados mas adelante.

Para finales del siglo XX e inicios del XXI se producen profundas transformaciones económicas, sociales, culturales, que para los países en desarrollo ha provocado una intensificación en sus niveles de pobreza, deterioro de los recurso naturales, consumismo desmedido e inequitativo.

Con las actuales tendencias de globalización, que se caracteriza por la apertura de los sistemas económicos nacionales, la internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, la búsqueda permanente de ventajas comparativas y de la competitividad, las relaciones políticas internacionales y la innovación tecnológica marcan la trayectoria de los fenómenos comerciales mundiales.

El comercio internacional ha crecido exponencialmente, luego de que surge la necesidad del intercambio de bienes buscando conseguir mayores beneficios económicos. Una de las herramientas que facilitan las transacciones comerciales son las alianzas y tratados que busca tener ventajas en precios y aranceles.

Para competir con los mercados internacionales, es importante tener beneficios a través del acceso a segmentos de mayores valores de renta y la diversificación de mercados.

Es importante que el Ecuador busque el intercambio con otros países, conforme a las conveniencias de país, tratando de equilibrar y mejorar la balanza de pagos y desarrollar la economía, con elementos como la promoción y apoyo a las exportaciones.

Surge la necesidad que el país fortalezca sus relaciones comerciales con otros países de la región, principalmente se fortalezca el proceso de integración andina, las relaciones mas cercanas con los miembros del MERCOSUR, ALADI y en general con América Latina.

Para la mejor comprensión de los procesos aduaneros que se realizan en nuestro país, en el (**Anexo 2**) se detalla brevemente de forma secuencial y esquemática los pasos que son necesarios en este proceso, incluyendo algunas definiciones que de igual manera se deben precisar.

1.2 Tributación Aduanera en el Ecuador.

La tributación aduanera, se ha visto ensombrecida debido al alto grado de evasión que ha existido y existe en el sistema tributario aduanero, lo que provoca recaudaciones bajas y que suele generar déficit presupuestario, entre uno de los motivos de contratar a las empresas verificadoras fue evitar este tipo de problemas.

Como parte del derecho tributario, “el derecho aduanero está constituido por principios y normas de índole tributaria, administrativas, penales y procesales, que como un conjunto armónico, no tienen solamente como objetivo la percepción del impuesto, sino

la de promover la industria nacional, de protegerla, de promover las exportaciones y otros fines”.⁸

Al acrecentar las recaudaciones aduaneras se financia el desarrollo del sector público y por ende se dilatan los montos del Presupuesto General del Estado, por lo que la tributación aduanera y su control son de suma importancia como instrumento de política económica y social para el progreso de nuestro país.

“El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general.

Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo en el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de las riquezas entre todos los habitantes del país. (Art. 256 de la Constitución Política de la República del Ecuador).

El Estado controla el flujo de los ingresos derivados del comercio exterior, a través de la CAE, entre los principales estamentos legales de aplicación encontramos: la Ley Orgánica de Aduanas y su reglamento, el Código Tributario, el Arancel Nacional de Aduanas (Importaciones), Ley de Comercio Exterior e Inversiones “LEXI”, entre otras.

Son tributos al Comercio Exterior los derechos arancelarios, los impuestos establecidos en leyes especiales y las tasas por servicios aduaneros, que el gobierno exige como pago por la importación de mercancías.

⁸ Quinteros Marco, Rodrigo Sosa, “La tributación Aduanera en el Ecuador”, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Económicas, Quito, 1984

Los derechos arancelarios al igual que el IVA y el ICE son impuestos al consumo, o indirectos, es decir a las transferencias, al final el que absorbe el pago de estos impuestos es el consumidor final.

A los aranceles, no solo se los utiliza como fuente de ingreso fiscal también se los usa para proteger a ciertos productos o industrias con el propósito que no se produzca un desequilibrio económico en la producción local.

El hecho generador de la obligación tributaria aduanera, es el ingreso o salida de bienes; para el pago de impuestos al comercio exterior, es la presentación de la declaración; en las tasas, es la presentación del servicio aduanero.

(Art. 12 de la LOA).

La base imponible de los impuestos arancelarios, en las importaciones es el valor CIF y en las exportaciones es el valor FOB de las mercancías.

(Art. 14 de la LOA).

Los impuestos al comercio exterior aplicables para el cumplimiento de la obligación tributaria aduanera son los vigentes a la fecha de la presentación de la declaración a consumo (Art. 15 de la LOA).

En la importación o exportación a consumo, la declaración comprenderá la autoliquidación de los impuestos correspondientes (Art. 43 de la LOA).

Se considera necesario hacer referencia a las infracciones aduaneras, pues en el acto de verificación y aforo, se las puede detectar.

Constituye infracción aduanera toda acción u omisión que viole normas sustantivas o adjetivas que regulen el ingreso o salida de mercancías por las fronteras y zonas aduaneras del país, sancionada con pena establecida con anterioridad a esa acción u omisión (Art. 80 de la LOA).

Las infracciones aduaneras se clasifican en delitos, contravenciones y faltas reglamentarias.

Para la configuración de delitos se requiere la existencia de dolo; para las contravenciones y faltas reglamentarias basta la trasgresión de la norma (Art. 81 de la LOA).

Es importante señalar también que, en todo lo que no se halle expresamente previsto en la Ley Orgánica de Aduanas se aplicarán las normas del Código Tributario y mas leyes generales y especiales, como señala el Art. 1 de la LOA.

Constituye defraudación, todo acto de simulación, ocultación, falsedad o engaño que induce a error en la determinación de la obligación tributaria, o por lo que se deja de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero (Art. 379 Código tributario).

Se podría considerar defraudación aduanera en las importaciones como la internación de bienes de prohibida importación al país o de bienes diferentes a los declarados, declaración de precios falsos y otros actos que busquen beneficios ilícitos.

Entre los actos de defraudación mas comunes que se pueden presentar en el campo de acción del aforo físico en destino, está la diferencia entre las cantidades declaradas y llegadas, partidas arancelarias diferentes a las que deberían corresponder, subvaloración y sobrevaloración en las facturas de importación.

Se espera que al hacer referencia sobre el marco teórico general, en el que se resume en términos generales los conceptos sobre el Comercio Exterior, el proceso aduanero y la tributación aduanera en el Ecuador, se esclarezca y se encuadre en el ámbito relacionado al Comercio Exterior en nuestro país, que será la base introductoria para profundizar en específicamente el papel que ejerce la verificación y el aforo físico, y sugerir ciertas alternativas que pueden representar un avance y un beneficio a las cifras que componen el Presupuesto General del Estado.

CAPÍTULO 2

El Aforo Físico, las empresas verificadoras y su papel en la concesión del aforo físico en destino de mercancías en el Ecuador.

2.1 Antecedentes.

A inicios de la década de los noventas el gobierno ecuatoriano, debido a la grave situación de deterioro ético, moral, administrativo y técnico que vivía nuestro país, decidió replantear el accionar de diferentes áreas del sector público, una de ellas fue el sistema aduanero, que de igual manera se encontraba en franco deterioro.

Al existir dentro del sistema aduanero una marcada ineficiencia en los procedimientos operativos y administrativos, ambigüedad en las políticas legales, mediocridad, poco profesionalismo y corrupción, el gobierno decidió estructurar el área aduanera apoyándose en el Programa de modernización del Estado ya existente, tratando de fomentar y desarrollar el comercio exterior.

Entre las reformas que se aplicaron se encontraba la privatización y concesión de servicios aduaneros, pudiendo citar lo relacionado a:

La elaboración de diversos estudios tecnológicos y económicos.

Recaudaciones de tributos a través de bancos privados que, pidiendo al Banco Central, podrían actuar como bancos corresponsales en el país, a través de la recepción y aprobación de las declaraciones de importación exportación.

El almacenamiento de mercancías en bodegas de capital privado que cumplan con el almacenamiento, conservación, custodia, manejo y distribución de mercancías de procedencia extranjera.

La verificación y aforo físico de mercancías en origen y en destino, a través de las verificadoras, que son empresas multinacionales, que se encargan de verificar y certificar la salida o el arribo de mercaderías de diferentes países, por medio de certificados de inspección.

Para la consecución de este acometido el gobierno ecuatoriano llamo a concurso a empresas verificadoras afiliadas a la IFIA (International Federation of Inspection Agencies), que cumplieran con ciertas condiciones y que estén dispuestas a entregar una garantía al estado ecuatoriano.

Las empresas que fueron seleccionadas y que hasta la actualidad operan en el Ecuador son las siguientes:

- S. G. S. del Ecuador S. A.
- I. T. S. Intertek Testing Services
- BIVAC S. A. (Bureau Veritas Ecuador)
- COTECNA INSPECTION ECUADOR S. A.

2.2 Organización Mundial de Comercio (OMC)

Con el propósito de actuar de una manera efectiva e integrada en las relaciones con otros países y que la economía ecuatoriana se inserte en un modelo económico de apertura y libre comercio, en Enero de 1996, el Ecuador se incorporó como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por lo que gran parte del régimen comercial fue modificado y adecuado para participar y cumplir con los requisitos de la OMC.

La decisión se debía a que la organización de alcance mundial buscaba regularizar todos los procesos que condicionen las relaciones comerciales entre los países miembros con la debida transparencia y aplicando las herramientas jurídicas con la debida equidad.

La Organización Mundial de Comercio realiza estudios de políticas comerciales, dirige la aplicación de los acuerdos de las negociaciones comerciales empleando instrumentos jurídicos internacionales. Es decir, es un foro de negociaciones internacionales de carácter mundial, integrada por mas de 128 miembros, y cuyos instrumentos de aplicación han sido aceptados y ratificados por todos sus miembros, entre ellos el Ecuador.

En este contexto, luego de varios años de pertenecer a estos organismos, sería un excelente tema de estudio, analizar si han sido beneficiosas las políticas tomadas por ésta para los países en vías de desarrollo, o solo han contribuido a que los países desarrollados puedan expandir su poder y dominio a través de otros territorios.

Lo que se podría llamar la organización antecesora de la OMC, era el GATT creado en 1947, se constituyó en el principal organismo que estableció las normas y lineamientos que rigieron las negociaciones comerciales, pero solamente relacionaba su trabajo con el comercio de mercancías, en cambio la OMC amplía su campo de acción a regular el comercio de bienes y servicios y el comercio de ideas o propiedad intelectual.

Por lo que muchos de los miembros de la OMC fueron miembros del GATT, y afinaron sus negociaciones en lo referente a los mercados de bienes y servicios y pasaron a ser miembros de la OMC.

Otros países que intervinieron en las negociaciones de la Ronda de Uruguay, cumpliendo algunos requerimientos se incluyeron después como miembros de la OMC.

Para ser miembro de la OMC un Estado debe contar con autonomía para la aplicación de sus políticas comerciales. La OMC solicita a los gobiernos ciertos requisitos que deben ser afines a las políticas y acuerdos de esta organización.

Dentro de los acuerdos jurídicos negociados en la Ronda de Uruguay, podemos mencionar:

- El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994) y otros acuerdos comerciales multilaterales.⁹
- El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.
- El Acuerdo sobre los derechos de Propiedad Intelectual relacionado al comercio.
- El Órgano de Solución de diferencias
- El mecanismo de examen de políticas comerciales.

⁹ Este inciso es el que directamente está vinculado en el desarrollo de este estudio.

Los Acuerdos Comerciales Multilaterales sobre bienes, de aplicación obligatoria para los miembros de la OMC, son los siguientes:

- Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC).
- Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF).
- Acuerdo sobre la agricultura.
- Acuerdo sobre textiles y vestidos.
- Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC).
- Acuerdo sobre la aplicación de prácticas antidumping.
- Medidas de Salvaguardias reservadas a restringir las importaciones en situación de emergencia.
- Acuerdos de subvenciones y medidas compensatorias.
- Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación.
- Acuerdo sobre normas de origen y optativas.
- Acuerdo sobre inspección previa a la expedición de certificación.
- Acuerdo relativo a la aplicación de la Valoración de Aduanas.

La OMC, deberá garantizar la aplicación de los resultados de la Ronda de Uruguay, y la aceptación por parte de todos sus miembros.

Por lo tanto la OMC, busca un cambio en las normas y los sistemas de trabajos de las aduanas de los diferentes países que la componen; entre los que podemos mencionar, la simplificación de trámites, agilidad en el movimiento de mercancías, homogenización de aranceles, tratando de conducir a una modernización del sistema aduanero, evitando el contrabando, la evasión fiscal, la competencia desleal al interior del sistema productivo nacional, la corrupción, entre otros.

2.3 El Ecuador dentro de la OMC

En Septiembre de 1992, el Ecuador presentó la solicitud oficial para el ingreso al GATT, que posteriormente sería transferida a la OMC. Se hicieron reuniones con diversos países miembros de la OMC, los cuales pidieron al Ecuador concesiones arancelarias para ciertos productos, de igual manera el Ecuador buscó beneficiarse de acuerdos y acceso a mercados mundiales.

En Septiembre de 1995 en Ginebra se suscribió el Protocolo de Adhesión del Ecuador a la OMC y en Enero de 1996, el Ecuador se incorporó como miembro activo de la Organización Mundial de Comercio.

La base internacional para el cambio que debía implementarse en la aduana ecuatoriana fue basada en tratados formulados por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Ronda de Uruguay.

De la misma manera, para facilitar los procesos administrativos y estar acorde a los postulados de la modernización del Estado, entró en vigencia en 1994 la nueva Ley Orgánica de Aduanas, buscando reducir barreras burocráticas y simplificar procedimientos aduaneros, así como la concesión al sector privados de ciertas áreas estratégicas del sector aduanero.

Se instituyó un sistema descentralizado, con autonomía administrativa, económica y financiera, responsabilidad de los administradores de cada uno de los distritos aduaneros, automatización de procesos.

Además se reforzaron y se crearon algunas leyes que buscaban mejorar los intercambios comerciales con el resto del mundo, como son, la Ley de Preferencias Arancelarias, el Régimen de Maquila, la Ley de Zona Libre, entre otras.

Se utilizaron condiciones que constan dentro del Convenio de Kyoto y compromisos llegados en el Acuerdo de Cartagena.

En este ámbito, inclusive se eliminaron y disminuyeron ciertos estamentos que solamente entorpecían el desenvolvimiento de la aduana como por ejemplo, la dirección nacional de tributación aduanera, los vistaforadores y fiscalizadores, entre otras.

Los países miembros de la OMC, debieron acogerse a través de acuerdos a una fijación arancelaria máxima y una escala arancelaria homogénea con excepciones para algunos productos, por lo que el Ecuador se sumó a estos convenios.¹⁰

De igual manera, a efectos de normar el proceso de valoración de mercancías en aduana, se incluyó dentro de la nueva Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento de Aplicación, la utilización de las Normas del Código de Valor del GATT y sus disposiciones complementarias incorporadas a las normas de valor de la OMC.¹¹

Es importante mencionar que en la comercialización de servicios, se ha acordado dentro del seno de la OMC, no restringir el acceso de los servicios de proveedores extranjeros, con excepciones muy limitadas.

¹⁰ Se amplía este tema, en este capítulo en el apartado referido al Régimen Arancelario.

¹¹ Se amplía este tema, en este capítulo en el apartado referido al Sistema de Valoración de Mercancías.

2.4 El Acto de Aforo Físico y su Base Legal.

A partir de la reforma legal de 1994 en que entra en vigencia la nueva Ley Orgánica de Aduanas se añade la figura del aforo físico, como efecto de los acuerdos internacionales en los que el Ecuador se había inmiscuido y por el espacio modernizador que contenía procesos automatizados incluidos en el “Sistema Cero Papeles”.

La Corporación Aduanera Ecuatoriana ha tenido como objetivo establecer un proceso de automatización y transformación en la planificación y ejecución de la política aduanera para cumplir su tarea reguladora y controladora.

Su buscó implementar sistemas modernos y para el 2002 se incorporó el “Sistema Interactivo de Comercio Electrónico” (SICE), y así brindar servicios aduaneros eficientes a los operadores del comercio exterior, mejorando el cobro de tributos y el control del ingreso y salida de mercancías.

Durante el proceso de implementación se presentaron una serie de inconvenientes, como la falta de agilidad de la transferencia de información y la demora en el despacho de mercancías, la falta de capacitación del sistema a los agentes afianzados y personeros de la CAE. Con el tiempo se han superado los inconvenientes y se han generado resultados positivos en el manejo del sistema que contribuye a dar un paso significativo para la modernización de la aduana.

Además, la institución aduanera como otras dependientes del Estado, se apoyaron en lo suscrito en la “ Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestaciones de servicios públicos por parte de la iniciativa privada”, la que buscará a través de la empresa privada, conseguir la eficiencia y equilibrio social y otros principios fundamentales para el desarrollo del país.¹²

Para facilitar los procesos del comercio exterior, el gobierno puso en marcha un proyecto de reestructuración del servicio de aduanas, por lo que, como se mencionó, se expidió la nueva “Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento General”, regida en base a principios internacionales y criterios de colectividades relacionadas al tema y que buscaban la eficiencia en el área, así como la inclusión de otros reglamentos y resoluciones que se expidieron con el propósito mencionado, ajustándose a las exigencias de la Organización Mundial de Comercio, a las experiencias de otros países latinoamericanos y a los objetivos del Estado Ecuatoriano.

Entre las actividades a realizarse por parte de la aduana, se puede mencionar, una serie de medidas de mecanismos de determinación tributaria, el control de la evasión y elusión de impuestos, estudios de programas de aforo de las importaciones, base de datos de valoración de mercancías, reformas arancelarias, entre otras.

Dentro del programa de modernización, referido anteriormente, se incluía la privatización, concesión y delegación de ciertas actividades aduaneras, entre las que se encontraba, el bodegaje y almacenamiento temporal de mercancías, los sistemas de

¹² Luego de los años transcurridos desde que se expidió, y observando las actuales condiciones del país, no se ha reflejado como una solución favorable para el bienestar nacional, análisis que será citado, en un capítulo posterior.

validación de ciertos permisos, la recaudación de tributos, la automatización de procesos, la verificación y la realización del aforo físico en origen y en destino, la fiscalización y auditoría aduanera¹³, entre otras.

Vamos a hacer referencia a los apartados legales que justificaban la concesión de los servicios públicos, en este caso citaremos lo mencionado en la Ley Orgánica de Aduanas y la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento.

En el Art. 4 de la Ley Orgánica de Aduanas, se menciona:

“Los servicios aduaneros comprenden el almacenamiento, verificación, valoración, aforo, liquidación, recaudación tributaria”.

*“Los servicios aduaneros podrán ser prestados por el sector privado, a través de cualquiera de las modalidades establecidas en la Ley de Modernización del Estado, Privatización y Prestación de Servicios Públicos, por parte de la Iniciativa Privada.”*¹⁴

El Art. 102 de la Ley Orgánica de Aduanas menciona sobre la naturaleza jurídica de los servicios aduaneros: *El Servicio de Aduanas es un servicio público que presta el Estado, directamente a través de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, o por concesión al sector privado, con sujeción a las normas de esta Ley, sus reglamentos, manuales de operación y procedimientos, y demás normas aplicables.*¹⁵

¹³ La fiscalización y auditoría tributaria aduanera, (aduanas de segundo piso), se aplica en algunos países con buenos resultados, en el Ecuador aún no se ha implementado.

¹⁴ Art. 4 de la Ley Orgánica de Aduanas

¹⁵ Art. 102 de la Ley Orgánica de Aduanas

El Art. 41 de la Ley de Modernización del Estado señala:

“Delegación.- El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley”.

El Art. 43 de la Ley de Modernización del Estado menciona las modalidades para cumplir con los procesos citados en esta ley, entre ellas podemos señalar:

*“c) Concesión de uso, de servicio público o de obra pública, licencia, permiso u otras figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo”;*¹⁶

El inciso segundo del Art. 129 del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado señala que: *“La delegación de los servicios públicos como lo son los servicios aduaneros puede darse mediante licencia, permiso, autorización, etc., lo que implica necesariamente que las autoridades delegantes ejerzan control sobre la manera, condiciones, términos y modalidades en que dichos servicios o actividades se lleven a cabo, o que exista definido un comité regulador y sus competencias, cual es el caso de la Corporación Aduanera Ecuatoriana”*¹⁷

¹⁶ Art. 41 y 43 de la Ley de Modernización del Estado, Privatización y Prestación de Servicios Públicos, por parte de la Iniciativa Privada

¹⁷ Art. 129 del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado

A continuación mencionaremos las citas legales que hacen referencia específica al tema del “Aforo”, en la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento de aplicación.

El Art. 46 de la Ley Orgánica de Aduanas menciona sobre el aforo, y textualmente dice:

“Aforo.- Aforo es el acto administrativo de determinación tributaria, mediante el cual el distrito aduanero procede a la revisión documental o al reconocimiento físico de la mercancía, para establecer su naturaleza, cantidad, valor y clasificación arancelaria.

Los aforos se realizarán por parte de la administración aduanera o por las empresas contratadas o concesionadas y se efectuará en origen o en destino, conforme a las disposiciones que dicten para el efecto la Corporación Aduanera Ecuatoriana. Las empresas contratadas o concesionadas serán responsables solidarias con el importador en los términos previstos en los contratos de concesión que estuvieren vigentes.

El aforo físico en destino es obligatorio en los siguientes casos:

- a) Cuando la mercancía venga con certificado de inspección en origen y se active el mecanismo de selección aleatoria;*
- b) Cuando el declarante no acepte las observaciones formuladas por la aduana a su declaración;*
- c) Cuando el Gerente Distrital conociere o presumiere del cometimiento de un ilícito aduanero;*
- d) En los casos en que la verificación en origen no sea exigible;*
- e) Cuando lo solicite el declarante; y,*
- f) En los demás que establezca el Directorio de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.*

Procede el aforo documental cuando la importación venga con certificado de inspección en origen y no se active el mecanismo selectivo aleatorio”.

Art. 47 de la LOA.- *“Plazo para el Aforo Físico.- En los casos señalados en el artículo anterior, el aforo físico se realizará en forma inmediata, será público y con la presencia del declarante o su Agente de Aduana.”*¹⁸

Y el Art. 53 del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas, cita al aforo:

“Aforo.- Para el acto de aforo documental o físico dispuesto en la Ley Orgánica de Aduanas, se aplicarán las reglas siguientes:

a) La naturaleza de las mercancías se establecerá constatando la materia constitutiva, grado de elaboración y más características que permitan identificar plenamente al producto;

b) La clasificación arancelaria se efectuará con la aplicación de las reglas generales interpretativas del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, sus notas explicativas y la aplicación de consultas de aforo vigentes;

c) El valor en Aduana de las mercancías importadas será determinado según las normas del Código de Valor del GATT y sus disposiciones complementarias incorporados a las normas de valor de la Organización Mundial de Comercio (OMC);

d) En todos los casos de aforo físico, el reconocimiento de la mercancía podrá efectuarse mediante uno de los siguientes procedimientos:

d.1 La constatación física personal de un funcionario de la Corporación o de las empresas concesionarias de este servicio;

d.2 El análisis de muestras que representen la universalidad de los tipos de mercaderías declaradas efectuada por la aduana o sus concesionarios; y,

¹⁸ Art. 46 y 47 de la Ley Orgánica de Aduanas

d.3 La inspección vía rayos X o un sistema alternativo con tecnología de alta generación para verificación de mercaderías o unidades de transporte que las contienen efectuada por la Aduana o sus concesionarios.

La Corporación regulará la aplicación de los sistemas permitidos de acuerdo a los perfiles de riesgo y demás normas establecidas en el Manual de Procedimientos que para el efecto emitirá el Directorio de la CAE.

El resultado será presentado en un plazo no superior a veinticuatro horas a la autoridad distrital para su aplicación.

Las observaciones a la declaración aduanera contempladas en el artículo No. 46 literal b) de la Ley Orgánica de Aduanas, para efectos del aforo físico obligatorio, versarán sobre la naturaleza, cantidad, precio o clasificación arancelaria de la mercancía.

El aforo físico será obligatorio cuando se nacionalicen mercancías importadas bajo regímenes especiales, y en el caso de donaciones.”¹⁹

Con el propósito de que el Ecuador entre en un proceso integrador a través de su ingreso a la OMC, se incluyó dentro de la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento el concepto del Aforo Físico, dándose la opción de que la CAE realice estas actividades o a su vez una empresa en concesión, se optó por lo segundo, el Estado contrato a las empresas verificadoras, que hasta la actualidad siguen realizando este trabajo.

2.5 Régimen Arancelario.

Entre las funciones que se asignaron a las empresas verificadoras, está la clasificación arancelaria de las mercancías importadas, buscando que los importadores paguen los

¹⁹ Art. 53 del Reglamento a la Ley Orgánica de aduanas

impuestos arancelarios precisos correspondientes a sus importaciones, por lo que se hará un análisis resumido de las condicionantes al sistema arancelario actual.

Antes de llegar a los acuerdos internacionales el Ecuador se regía por un sistema arancelario complejo, desordenado, incoherente, burocrático e irregular, que fue mejorado a partir de una reforma dispuesta en 1992, que de alguna manera simplificó y facilitó los procedimientos operacionales, y con la Ley General de Aduanas expedida en 1994 fue concretado.

En términos generales, todos los países miembros de la OMC, debieron acogerse a través de acuerdos a una fijación arancelaria máxima, además se concretó una escala arancelaria homogénea, es decir 0%, 5%, 10% 15% y 20%, con excepciones para algunos productos como son los vehículos que pagan el 35%; igualmente se eliminaron una serie de autorizaciones y prohibiciones innecesarias de carácter arancelario y para-arancelario.

El Ecuador adoptó la norma internacional llamada “Sistema Armonizado de Clasificación y Designación”, conocido comúnmente como Sistema Armonizado y tomado como base de la Nomenclatura Arancelaria Andina (Nandina), nomenclatura armonizada para el grupo de los países andinos, las reformas provocaron una mayor apertura del mercado nacional.

La nomenclatura se compone de 10 dígitos, 6 cifras internacionales y 4 cifras regionales y nacionales. El arancel se compone del capítulo 1 al 27 en productos de la naturaleza, como son los del reino animal, vegetal y sus grasas y aceites, industria alimentaria,

líquidos, tabaco, entre otras; del capítulo 28 al 83 por la naturaleza de las materias, composición y contenido, como son productos de la industria química, plásticos y caucho, pieles y cueros, madera, carbón vegetal, textiles, calzado, piedra, metales preciosos y comunes, entre otros; del capítulo 84 al 97 por los usos y aplicaciones, como son maquinarias y aparatos, material de transporte, instrumentos de óptica, médicos y musicales y productos diversos; y el capítulo 98 a envíos por correos rápidos o courier.

En el Arancel Nacional de Importaciones, cada subpartida arancelaria describe el tipo exacto de producto, el porcentaje tarifario que se aplicará sobre el producto, unidad, pago de IVA y otros documentos necesarios para la importación

En 1996 se crearon **Reglas Generales** de clasificación de mercancías en la Nomenclatura²⁰, que son normas de aplicación, según el siguiente orden:

1. La clasificación está determinada por los textos de las partidas y las notas de sección y capítulo, si no son contrarias a los textos de éstas, conforme a las siguientes reglas:
2.
 - a) Un artículo incompleto o sin terminar, o desmotado o sin montar, siempre que presente las características esenciales del artículo completo o terminado se clasificará en la partida arancelaria del artículo.
 - b) La materia clasificada en una partida, alcanza dicha materia incluso mezclada o asociada a otras materias, conjuntos, se aplicara según la regla 3.

²⁰ Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Común-NANDINA 1996.

3. Cuando una mercancía pueda aplicarse en dos o más partidas, la clasificación se efectuará de la siguiente manera:

- a) La partida con descripción más específica tendrá prioridad sobre las partidas de alcance más genérico.
- b) Si la clasificación que no pueda ser realizada aplicando la Regla 3a), se clasificará según la materia o con el artículo que les confiera su carácter esencial si fuera posible determinarlo.
- c) Si las reglas 3a) y 3b) no permitan efectuar la clasificación, la mercancía se clasificará en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse en cuenta.

4. Las mercancías que no puedan clasificarse aplicando las reglas anteriores se clasificarán en la partida que tenga mayor analogía.

5. Además de las disposiciones precedentes, se aplicarán las reglas siguientes:

- a) Los estuches para contener un artículo determinado o un juego o surtido, presentados con los artículos a los que están destinados, se clasificarán con dichos artículos cuando sean el tipo de los normalmente vendidos con ellos. Sin embargo, esta regla no se aplica en los envases que confieran al conjunto su carácter esencial.
- b) Se aplica la consideración anterior, excepto cuando los envases sean susceptibles de ser utilizados de manera repetida.

6. La clasificación está determinada por los textos de las subpartidas y de las notas explicativas de éstas, de secciones y de capítulos; y por las reglas anteriores, entendiendo que solo se pueden comparar subpartidas del mismo nivel.

2.6 Sistema de Valoración de Mercancías.

Como se menciona en la Ley Orgánica de Aduanas, el hecho generador de la obligación tributaria aduanera, es el ingreso o salida de bienes; se debe tener una base imponible sobre la que se aplica una tarifa para las importaciones, por lo que es necesario que exista un sistema de valoración de mercancías en las aduanas y este sea uniforme, equitativo y neutro.

Antiguamente se utilizaba el llamado valor de Bruselas, con la cual operaban una gran cantidad de países en el mundo, excepto Estados Unidos que utilizaba un parámetro propio que fijaba los precios de una manera parcializada.

En 1979 el GATT organizó la Ronda de Tokio, en la que se aprobó un código de valoración llamado “Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”, aprobado por gran cantidad de países, y aceptado por los que se integraron en años posteriores, contando con una gran aprobación y aplicación en los ámbitos aduaneros de las naciones.

Para determinar el valor de las mercancías en aduana, se buscó aplicar el Código de Valoración de la OMC, se basó además en el Convenio Internacional del Valor del

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y sus Notas Interpretativas, y en la Decisión 326 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 378 que adoptó para los países del Acuerdo de Cartagena las Normas del Valor en base al Acuerdo del Valor del GATT, que entró en vigencia a partir del 1º de Enero de 1994, con el pasar del tiempo se siguen haciendo estudios para encontrar la manera mas exacta de dar valor a las mercancías, buscando equilibrar los llamados “precios de transferencia” y otros fenómenos relacionados con la valoración, en la actualidad se intenta trabajar con la Decisión 571 de la CAN, que habla sobre el valor en aduana de las mercancías importadas y la resolución 846²¹ que reglamenta la mencionada decisión.

El Art. 14 de la Ley Orgánica de Aduanas, menciona sobre el valor en aduana: ***“La Corporación Aduanera Ecuatoriana, mediante resolución dictará las normas correspondientes sobre el valor en aduana de las mercancías, en base al Convenio de Adhesión del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio”.***²²

El Art. 53 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas en el numeral c), dice: ***“El valor en Aduana de las mercancías importadas será determinado según las normas del Código de Valor del GATT y sus disposiciones complementarias incorporados a las normas de valor de la Organización Mundial de Comercio (OMC)”***²³

Para 1995, en que el Ecuador estaba en el proceso de ingresar como miembro de la OMC, se consideró necesario aplicar normas internacionales, que aceleraría y beneficiarían la concreción del proceso de inclusión en el organismo internacional, por

²¹ En proceso de implementación

²² Art. 14 de la Ley Orgánica de Aduanas

²³ Art. 53 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas

lo que en materia de valoración aduanera, fue necesario adoptar las normas del Convenio del Valor del GATT. En el decreto N° 3010 del 25 de Agosto de 1995, el gobierno ecuatoriano decretó el **Reglamento para la Aplicación de las Normas de Valoración en Aduanas** y apoyado en la Decisión 378 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, menciona:

- Los procedimientos para determinar la base imponible, de los impuestos arancelarios a la importación deben aplicarse en el siguiente orden y son los siguientes:

- 1) Valor de transacción de mercancías que se valoran (método principal)
- 2) Valor de transacción de mercancías idénticas.
- 3) Valor de transacción de mercancías similares.
- 4) Valor deductivo o procedimiento sustractivo
- 5) Valor reconstruido o procedimiento basado en el coste de producción
- 6) Procedimiento de último recurso (aplicación de todos los anteriores de una forma mas flexible).

Si la aduana tiene dudas de la veracidad y exactitud de los datos declarados, podrá pedir al importador que proporcione una explicación complementaria, documentos, pruebas adicionales.

Las informaciones confidenciales suministradas a la autoridad aduanera no serán reveladas.

La determinación de la base imponible de los derechos arancelarios según las normas de valor en Aduana será realizada con posterioridad a la aceptación de la declaración por la autoridad aduanera. La declaración será remitida al Departamento de Valoración de la Aduana para su análisis y resolución definitiva.

Para efectos operativos de la valoración, *se creará una Base de Datos de precios o valores de las mercancías importadas, el mismo que será alimentado de diversas fuentes como: Misiones comerciales del país en los mercados externos, revistas o publicaciones internacionales especializadas, empresas especialmente contratadas, banco de datos de otros países o de organizaciones subregionales o regionales, concurrencia de funcionarios a ferias o exposiciones internacionales, formulario de declaración de valor, entre otros.*

La información del Banco de Datos será referencial, y no remplazará al precio pagado o por pagar del importador, salvo que dichos valores varíen de una franja razonable de valores internacionales.

Ninguna de las disposiciones se utilizará para resolver o combatir el dumping.

Complementariamente se señalan algunos de los conceptos que se expresan en **la Decisión 378:**

El valor de transacción es la base para el valor en aduana, que será ajustado si existieren ciertos elementos que no estén en el precio realmente pagado o por pagar.

Si existen dificultades en determinar el valor, se deben realizar consultas entre el Gerente e importador y establecer una base de valoración, en las que alguna de las partes pueda poseer valores en aduana de mercancías idénticas o similares importadas.

En el caso de que no exista la posibilidad de determinar el valor en aduana de las mercancías, se lo determinará sobre la base del precio a que se venden las mercancías en el país de importación por un distinto comprador. El importador

tiene derecho a que las mercancías que son objeto de transformación después de la importación se tome el valor reconstruido.

Reconocer que los procedimientos de valoración no deben utilizarse para combatir el dumping.

Posteriormente se han producido reuniones y acuerdos que buscan encontrar un sistema equitativo y uniforme que refleje el verdadero valor monetario de las mercancías, contando con un procedimiento único que no discrimine el trato a los importadores, por ejemplo una de las últimas resoluciones es la 846 de la Comunidad Andina, del 9 de Agosto del 2004 en la que se resuelve crear el “Reglamento Comunitario de la Decisión 571 – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas”, que incluye algunos nuevos conceptos, pero siempre rigiéndose al Acuerdo sobre Valor de la OMC.

2.7 Verificadoras.

Remontándonos aproximadamente a mediados del siglo veinte, se hizo frecuente la utilización de los servicios de empresas privadas de certificación e inspección de cantidad y calidad de productos, por parte de sectores importadores de diferentes países así como de instituciones gubernamentales, con el propósito de confirmar y asegurar a través de la certificación, que las mercancías cumplan con requisitos, normas y avalicen las cantidades tranzadas.

Generalmente las inspecciones se realizaban en el país de origen de las mercancías, y se incluía adicionalmente de lo mencionado anteriormente, la confirmación de la

clasificación arancelaria, la verificación de los precios de los productos, y de esta manera tratar de evitar la **pérdida de ingresos fiscales como consecuencia de la subvaloración de las mercancías y prevenir la fuga de capitales o pérdida de divisas por la sobrevaloración.**

Las verificadoras son empresas multinacionales que prestan servicios de inspección relacionados con la calidad, cantidad, análisis arancelario y verificación de precios de mercancías. Estos servicios se efectúan por encargo de autoridades de gobiernos, importadores, fabricantes, instituciones financieras y muchas mas instituciones privadas.

Como menciona en su presentación electrónica una de las compañías verificadoras ²⁴:
“Los servicios proporcionados a los Gobiernos se adaptan a la coyuntura económica de cada país. Forman parte de los dispositivos establecidos por las autoridades para realizar, a corto plazo, sus objetivos económicos y reforzar su credibilidad a nivel internacional.”

Sus objetivos principales son:

- Facilitar y promover el comercio internacional
- Proteger al consumidor en cuanto a salud, seguridad y medio ambiente
- Simplificar los procedimientos aduaneros
- Contribuir al desarrollo económico
- Proteger las partes negociadoras

²⁴ BIVAC del Ecuador, página web 2004

Los principales beneficios de la facilitación de los intercambios comerciales son:

Para el Sector Privado:

- Permitir una verificación de los productos de forma individual
- Asegurarse de la conformidad de las mercancías con las especificaciones contractuales
- Comprobar la conformidad de los productos con las normas aplicables y proteger al consumidor
- Facilitar el despacho en aduana de las mercancías

Para el Sector Público:

- Percibir la totalidad de los derechos arancelarios debidos
- Aplicar programas destinados a facilitar los intercambios comerciales
- Proporcionar información fiable sobre el comercio internacional y los productos importados

De esta manera se podría considerar que el importador crea una especie de seguridad y confianza al contar con un certificado de inspección internacional, en el que se menciona la cantidad, calidad, particularidades técnicas, valoración y normas de calidad necesarias en las mercancías importadas.

En la actualidad existen algunas empresas de verificación e inspección alrededor del mundo, y generalmente pertenecen a la IFIA (International Federation of Inspection Agencies) que reglamenta sus operaciones según algunos estándares internacionales.

2.7.1 Las Verificadoras en el Ecuador.

Dentro del proceso de modernización, se instauró el sistema de verificación de mercancías de importación en el país de origen, contrato que el Estado Ecuatoriano concesionó a las empresas verificadoras, quienes comenzaron a operar el 17 de Octubre de 1994, resultando escogidas cuatro empresas verificadoras:

- S. G. S. del Ecuador S. A.
- I. T. S. Intertek Testing Services
- BIVAC S. A. (Bureau Veritas Ecuador)
- COTECNA INSPECTION ECUADOR S. A.

Inicialmente se contrató a las verificadoras para realizar inspecciones en origen y posteriormente, para el año 1996 se contrató a las mismas verificadoras para que lo realizaran la inspección y el aforo físico en destino.

Para ser seleccionadas y que operen en el Ecuador, tuvieron que cumplir con los siguientes requisitos:

- Acreditar su personería jurídica de acuerdo con la Ley ecuatoriana.
- Ser miembro de la International Federation of Inspection Agencies (IFIA) y pertenecer al Comité de Inspección de Preembarque de dicho organismo.
- Acreditar legalmente o mediante dictamen de compañía auditora de reconocido prestigio internacional, un patrimonio consolidado empresarial no inferior a (USD 10'000.000,00) al cierre del último ejercicio fiscal.
- Presentar el certificado de calidad ISO 9000 o actualizaciones posteriores o acreditar haber iniciado el proceso de certificación pertinente.

- Presentar una promesa irrevocable emitida por un banco de primer orden autorizado a operar en el Ecuador, de otorgar a la fecha de autorización una garantía bancaria de fiel cumplimiento de las obligaciones de la verificadora en la prestación del servicio por el valor de un millón de dólares de USA (USD 1'000.000).
- Acreditar documentalmente una experiencia de por lo menos diez años en operaciones de verificación de preembarque de mercancías, incluyendo la verificación de precios, partida arancelaria, descripción, cantidad, calidad, naturaleza, procedencia y origen de las mismas.
- Disponer a la fecha de la calificación de una estructura de oficinas operativas propias en el exterior, o a través de corresponsalía para la prestación del servicio de verificación, que deberá acreditarse mediante documentos certificados y protocolizados. Estas oficinas deberán cubrir por lo menos el 90% de los países de los cuales el Ecuador realice importaciones. En el caso de las oficinas corresponsales éstas no podrán representar más del 25 % de las oficinas propias.
- Disponer de oficinas al menos en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Esmeraldas; y en los demás distritos contar con facilidades que permitan la adecuada prestación de sus servicios.
- Describir el equipo y los programas informáticos disponibles para una ágil y eficiente prestación de los servicios de verificación y su auditoría.
- Consignar la información sobre la disponibilidad de laboratorios de análisis para satisfacer las exigencias de la verificación de las mercancías.
- Mantener en el país a disposición de la CAE y de los usuarios, el servicio especializado de al menos tres expertos residentes en las áreas de: valoración, nomenclatura arancelaria y procesos aduaneros.

- Demostrar documentalmente que dispone para su operación en el país, de profesionales con especialidad en comercio exterior y del personal suficiente para prestar un efectivo servicio.
- Suscribir compromiso de sujeción a procedimiento arbitral previo a la presentación de la declaración de importación, cuando versen sobre clasificación arancelaria, valoración aduanera y origen de las mercancías, en casos de controversia con el importador.
- Estar al día en sus obligaciones tributarias con el Estado ecuatoriano.
- Suscribir ante notario público declaración de sometimiento a las normas contenidas en la presente Resolución.

2.7.2 Base Legal

Conforme a lo establecido en la Ley de Modernización del Estado referente a la conveniencia de concesionar determinados servicios, y mediante oficio circular No. 064 del 26 de Julio de 1994, asignó a las cuatro verificadoras antes mencionadas para que operen en el área de inspección y conforme a las condiciones estipuladas en el decreto ejecutivo No. 1803 del 1 de Junio de 1994, publicado en el Registro Oficial No. 456 del 7 de Junio de 1994, se reglamentó la contratación y el ejercicio de las actividades de las empresas verificadoras, las cuales comenzará a operar el 17 de Octubre de 1994.

2.7.2.1 Verificación en Origen

Con posterioridad a lo citado, se han promulgado un sinnúmero de decretos reformativos y acuerdos ministeriales que fueron variando y actualizando ciertas partes de las condiciones iniciales referentes a la verificación en origen, y que puede ser sintetizada en algunos puntos, extraídos de los mencionados decretos y que se adjuntan el (Anexo 3).

2.7.2.2 Verificación en Destino

Con respecto a la verificación en destino, para el control de las mercancías que ingresaban al país cuyo valor FOB era inferior al que se ponía como base en las verificaciones en origen se quedo acordar con las **mismas empresas verificadoras que habían sido contratadas en origen, concesiones que durarán dos años y que podrían ser renovables por periodos iguales.**

Mediante decreto ejecutivo No. 3250 del 17 de noviembre de 1995, el Presidente de la República autoriza al Ministerio de Finanzas contratar la prestación del servicio de aforo físico con las mismas empresas que prestan los servicios de verificación en origen; y conforme al Acuerdo Ministerial No. 690 publicado en el R. O. 828 del 23 de Noviembre de 1995 se expiden las Normas para los Contratos de Concesión para el Aforo Físico.

Es importante mencionar que de acuerdo a la disposición del Art. 125 de la Ley de Régimen Tributario Interno, vigente a esa fecha, a partir del 1 de Enero de 1996, quedan

cesantes en sus funciones todos los inspectores generales de regímenes especiales y vistaforadores del Servicio de Aduanas.²⁵

Posteriormente se expidió el Acuerdo Ministerial No. 014 en el que se dicta el Reglamento para la prestación de Servicios de Aforo Físico en destino, el que es aplicado en gran parte en la actualidad, excepto varias puntualizaciones emitidas en diferentes registros oficiales a través de estos años; por su importancia, en el **(Anexo 4)** serán mencionados los puntos primordiales que lo componen.

2.7.3 Funcionamiento y Procedimientos de las Verificadoras.

A continuación detallaremos resumidamente el funcionamiento y procesos de operaciones de las verificadoras. Por el hecho que el inicio de la contratación de las verificadoras por parte del Estado se dio con la inspección en origen y posteriormente la realizada en destino (Aforo), mencionaremos los pasos que siguen para la aplicación de su servicio.

2.7.3.1 Inspección en Origen.

Cuando se va a realizar una importación cuyo valor FOB es superior a USD \$4.000, es necesario contar con el respectivo Certificado de Inspección en Origen, realizado por alguna de las compañías verificadoras autorizadas por el Estado Ecuatoriano.

²⁵ Art. 125 de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente para 1995

El proveedor envía la factura pro forma al importador, con este documento y la nota de pedido, acude a una verificadora para que le emita la solicitud de verificación previa.

La verificadora revisa la documentación y envía a su corresponsal en el país de origen.

Se establece la fecha para la verificación física en origen, la verificadora revisa las mercancías y sella con cinta de embalaje y otras seguridades. Posteriormente emite el certificado de inspección y es enviado al país de destino.

El importador cancela el valor por los servicios de inspección a la verificadora, con estos datos, se llena el Documento Aduanero Único a través del SICE; la CAE recibe la información y conjuntamente con los documentos de acompañamiento, comprueba, numera y fecha el DAU.

La empresa verificadora emitirá el certificado de inspección dentro de un plazo de cinco días hábiles contados una vez concluida la verificación.

El certificado de inspección tiene carácter de documento de acompañamiento a la declaración aduanera. En tal sentido, el certificado de inspección deberá presentarse en idioma español e imprimirse en papel de seguridad, con elementos adicionales que impidan su falsificación o adulteración.

2.7.3.2 Inspección en Destino.

El proceso mediante el cual, las verificadoras realizan el aforo físico en destino resulta sencillo conforme lo analizaremos a continuación, pues su campo de aplicación dentro del proceso de desaduanización de mercancías es notablemente definido, en el (**Anexo 5**) se detalla el proceso a través de un flujograma; a continuación puntualizamos los pasos del proceso de aforo en destino por parte de las verificadoras.

1. Presentación de la Documentación.- El importador o su Agente Afianzado ingresa en el sistema SICE, la información que debe ser llenada según el formato del Documento Aduanero Único, luego que la CAE hace su respectivo análisis de la información y documentación, refrenda el DAU y el sistema asigna el aforo físico a la verificadora que se encuentra de turno en un determinado distrito aduanero. Como se estudió anteriormente el aforo es obligatorio si el valor FOB de las mercancías no sobrepasan los USD \$4.000²⁶; o el aforo es aleatorio si el valor FOB supera este monto y el sistema arroja azarosamente un porcentaje de documentos para el aforo físico aleatorio, la diferencia resulta ser aforo documental y no se realiza ninguna inspección física.

Las autoridades de la CAE proceden a entregar a la verificadora de turno, la documentación que el sistema arroja con su nombre para el aforo físico.

2. Solicitud de aforo.- El importador, agente o su auxiliar, debidamente identificados, confirman que su respectivo trámite se encuentra en poder de la verificadora de turno, luego deben presentar al supervisor de la verificadora, un juego de copias de la documentación referida a la importación, así como el comprobante de pago o papeleta de depósito en la cuenta de la compañía verificadora por el monto del servicio de aforo y las retenciones en la fuente respectivas si son necesarias. Conforme el pago a las especificaciones de la verificadora, se emite el comprobante de pago por los servicios y se procede a atender la solicitud de aforo de parte del usuario.

²⁶ No es obligación contar con el Certificado de Inspección en Origen emitido por una verificadora si el valor FOB es inferior a USD \$4.000

3. Inspección Física.- El supervisor entrega el respectivo comprobante de venta original al importador y revisa que la documentación esté completa, es decir que el DAU tenga el respectivo A, B , C y DAV, se encuentre la factura comercial, la guía de embarque, certificado de inspección en origen de las verificadoras (si es aforo aleatorio) y otros certificados (si es necesario); el supervisor asigna a un inspector para realizar el acto de aforo de las mercancías importadas.

El inspector conjuntamente con el agente afianzado y/o importador, ingresan a la almacenera temporal donde se encuentran las mercancías, un abridor o estibador proceder a abrir las envolturas, envases, paquetes o contenedores, siempre que concuerden las identificaciones de las cajas con la documentación²⁷ se inicia la **verificación de la naturaleza de las mercancías**, revisándose sus características físico-técnicas, tipo, estado, cantidad, calidad, origen, elementos que le caracterizan como son, marcas, números, referencias; es decir comprobar, comparando que lo revisado esté acorde con lo que se expresa en la declaración de importación, si el inspector considera necesario recoge muestras o catálogos que permitan esclarecer la naturaleza de las mercancías.

Luego de realizada la revisión física, sellada y precintada las mercancías con las seguridades que coloca la verificadora, el inspector regresa a las oficinas en donde procede a realizar la **verificación de las partidas arancelarias**, para lo cual recurre al Arancel Nacional de Importaciones, en el que se compara y confirma que lo expuesto en la Declaración Aduanera sea acorde con la naturaleza y la clasificación

²⁷ Si se encontraran violentados los sellos del contenedor, o no coincidiesen sus especificaciones con lo declarado, no se procede al aforo

arancelaria de los productos importados; además se analiza si son mercancías de prohibida importación o si se requiere alguna autorización previa.

Posteriormente se realiza la **verificación de la valoración de las mercancías**, comparando el valor declarado de cada una de las mercancías importadas con lo estipulado en la factura comercial y con la base de datos de valores con que cuenta la verificadora. Si llegare a existir alguna duda por parte del inspector, se debe acudir a la instancia superior para tratar de solventarla.

- 4. Constancia de inspección.-** El inspector procede a realizar un informe en el que detalle todo lo revisado y analizado en el aforo, este es firmado por el inspector y entregado al supervisor que procede a la revisión de los resultados y realizar observaciones si son necesarias; si se encuentra conforme a lo estipulado en la declaración se aprueba, se firma y se coloca un sello de seguridad, entregándose la documentación con el informe a la administración aduanera máximo 24 horas después de realizado el aforo, solicitándose la respectiva firma de recepción. Si el informe presenta alguna discrepancia con lo declarado, se procede a requerir a los importadores información detallada, confirmaciones con proveedores u otra información que permita dar un veredicto mas preciso; si persisten las discrepancias la verificadora remite el informe con la documentación a la Administración Distrital para que resuelva sobre el caso, conforme a su poder determinativo y si considera pertinente dispone la reliquidación de los tributos conforme a las observaciones realizadas.

5. Registros.- Para mantener constancia que la Administración Tributaria recibió la documentación y el informe, la verificadora lleva una carpeta de registro de recepción en la que se detalla la fecha y hora en que recibió la CAE y las especificaciones del trámite.

Se genera una bitácora por parte del supervisor, en la que se lleva un registro y control detallado de todo lo referente a la documentación ingresada y despachada.

Además se origina un archivo físico independiente con las copias de los documentos de la importación, el respectivo informe de verificación, copia de la papeleta de depósito, copia del comprobante de venta y cualquier otro documento que amplíe y clarifique la información. Estos documentos deben ser adjuntados, grapados y entregados al supervisor, quien envía diariamente a las oficinas centrales para su registro y archivo.

6. Unidad Administrativa.- Se cuenta con la Unidad Administrativa que funciona en la oficina central y que se encargan de recepcionar la documentación generada en el servicio de aduana y archivarlo, elaborar informes estadísticos mensuales, apoyar en la valoración de mercancías y cualquier necesidad de la Unidad Operativa.

2.7.4 Orden Jerárquico.

Generalmente, en las verificadoras se mantiene un orden jerárquico distribuido de la siguiente manera:

Jefe del Área de Aforo

Grupo Operativo.

- Jefe Operativo de Aforo
- Supervisores de Aforo (4 o 5 personas en todo el país)
- Valorador
- Inspectores de Aforo (15 a 20 personas en todo el país)
- Asistente de Facturación y Servicio al Cliente
- Asistente de Mensajería y Transporte

Área Administrativa.

- Jefe Administrativo
- Valorador
- Asistentes (3 o 4 personas)

2.7.5 Controles.

Además de los controles documentarios generados del registro de actividades relacionadas con el aforo físico en destino, se deben mencionar los relacionados al control y evaluación del personal de aforo.

El desempeño del personal de aforo físico en destino requiere de una evaluación periódica, debido a lo sensible del trabajo relacionado con el contrato con el gobierno, en el que se manejan documentos reservados y se realiza un acto de determinación tributaria, en el que se decide si los impuestos declarados son los correctos o deben ser reliquidados.

Existen importadores que subvaloran sus mercancías de importación o que declaran cosas diferentes a las importadas, por lo que las verificadoras dentro del proceso del aforo físico son las llamadas a realizar un control riguroso que conlleve a la correcta y justa liquidación de impuestos, por lo que se necesita personal capacitado y honesto por la delicadeza de las funciones. Se debe contar con una selección rigurosa del personal, realizarse monitoreos permanentes y evaluaciones periódicas.

2.7.6 Distritos Aduaneros.

El personal operativo de aforo es distribuido conforme a los distritos aduaneros asignados por la Dirección de la CAE que por sorteo organiza y distribuye en coordinación con las verificadoras, los turnos en los distintos distritos aduaneros, en forma alternada, semanalmente.

Las cuatro empresas concesionarias son distribuidas con el propósito que en cada mes participen en los distritos aduaneros divididos en cuatro sectores de la siguiente manera:

DISTRITO

1) Puerto Marítimo de Guayaquil

2) Aeropuerto de Guayaquil

3) Aeropuerto Quito

4) Puerto Marítimo de Manta

Puerto Marítimo de Esmeraldas

Puerto Marítimo de Puerto Bolívar

Aeropuerto de Cuenca

CAPITULO 3

Beneficio de reemplazar a las verificadoras por un organismo estatal.

3.1. Reactivación económica estatal.

Las políticas económicas que se han aplicado en el país, no han contribuido al desarrollo de la economía y al bienestar de la población, mas bien han generado una creciente inclinación al pago de la deuda externa y un incentivo a las privatizaciones y concesiones provocando nuevas posibilidades de lucro a empresas internacionales, e incentivando al reconocimiento de la población el concepto de la ineficiencia estatal y la necesidad de la reducción de su campo de acción. Incluimos algunos cuadros estadísticos en el (ANEXO 6),

Con la concesión o privatización de las entidades estatales, absolutamente se produce el traspaso de estas al beneficio de grupos económicos poderosos. Por lo que la concentración de la riqueza se ha condensado en pequeños grupos económicos cuyos ingresos siguen en crecimiento acelerado.

Las recetas de organismos extranjeros, que han buscado y siguen buscando con teorías estáticas el supuesto equilibrio macroeconómico, de lo cual han pasado décadas y las condiciones de los habitantes de nuestros países se ha deteriorado notablemente.

Se debe recalcar el rotundo fracaso de las políticas neoliberales que fueron articuladas fundamentalmente en el llamado “Consenso de Washington”, en cuyos componentes principales se encontraba la “Privatización de las empresas públicas”; problemas que deben ser superados para lo cual varios profesionales progresistas e instituciones de desarrollo han planteado alternativas que buscan la reactivación de nuestros países.

Joseph Stiglitz²⁸ en su análisis “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”²⁹ menciona que el experimento promulgado en el “Consenso de Washington” sobre las reformas está fracasando en América Latina, los países de la región sufren recesiones, depresiones y crisis, pues se ha priorizado a lo relacionado al corto plazo, sin preocuparse de la equidad, de las repercusiones a largo plazo, como el medio ambiente; se aumento la exposición de los países al riesgo, se dio demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no a la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento, impulsando el fortalecimiento del sector privado y las privatizaciones que para nuestros países deben contabilizarse como una disminución del patrimonio de los ciudadanos.

Recalca que para lograr un crecimiento democrático, equitativo y sostenible se deben aplicar las mejores opciones que se adapten a las circunstancias de cada país y su población, incentivando la educación, la salud, el micro-crédito, el empleo, que no pensemos tanto en la privatización de las empresas existentes, sino mas bien en la creación de empresas nuevas y se logre la necesitada redistribución equitativa de los ingresos, he ahí la necesidad imperiosa de un cambio sustancial en la política de nuestros países.

²⁸ Premio Nobel de Economía 2001

²⁹ Revista de la CEPAL, Agosto del 2003

Otras consideraciones mencionan que es imperante crear un “Nuevo Proyecto Histórico”³⁰, en la que se busca una alternativa a través de la creación de un llamado “nuevo orden social”, que precisa dar un carácter mas humanista en el que existan fuentes de trabajo para la población sin explotación, y perfile la construcción de una sociedad mas justa y democrática, y la formación de una economía equivalente.

El fin de la economía es satisfacer las necesidades de la población de una manera equilibrada y justa a través de una organización razonable del trabajo, vale decir que hasta la actualidad no ha funcionado en nuestros países.

Se deben generar propuestas alternativas que fomenten la equidad en el reparto de recursos y un aumento en la inversión social. La modernización del Estado es un paso imperante en el desarrollo del país, apoyando y fortaleciendo al sector productivo nacional y que estimule la recuperación de los ingresos de toda la población, por lo que se debe luchar para eliminar la corrupción y hacer que la ley sea aplicada con verdadera justicia.

Se debe contar con un riguroso control al capital transnacional que muchas veces es condicionante y nocivo. En el país estas empresas vienen actuando desde hace mucho tiempo y han tributado al Estado montos poco considerables.

Es de público conocimiento, las acciones de empresas privadas para evadir el pago de Impuestos, a través de jugarretas contables en desmedro del Impuesto a la Renta, transacciones sin sus respectivos comprobantes de venta en perjuicio del Impuesto al

³⁰ Título de la obra relacionada al Fin de Capitalismo Global, reflexiones realizadas por Heins Dieterich, Enrique Dussel, Raimundo Franco, Arno Peters, Carsten Stahmer, Hugo Zemelman

Valor Agregado, de igual manera con el Impuesto a los Consumos Especiales; además se deben considerar la evasión de los Impuestos Aduaneros, que en general afectan a todos los impuestos antes citados.

El Estado tiende a encontrar mejores niveles de distribución de los ingresos, por lo que éste debe tener un rol protagónico en el desenvolvimiento económico y debe ser el promotor del desarrollo.

La tenebrosa publicidad que se ha llevado por años en contra del Estado, ha causado sus efectos, es así que *“Se instrumenta, pues, con mucha habilidad, una suerte de lavado cerebral generalizado, cuando en realidad, nuestro Estado ineficiente, corrupto y represivo, es el resultado de un proceso social de larga data, en el cual han intervenido, en primera línea, los grupos más poderosos, en forma directa o indirectamente a través de sus intermediarios”*.³¹ Se debe recordar que el Estado tuvo que intervenir muchas veces a favor de la subsistencia de la incompetencia empresarial, representándole cuantiosas pérdidas, es así que el Estado ha protegido muchas veces al capital privado y regulado las deficiencias del mercado.

Es verdad que muchos errores e ineficiencias se presentan en las empresas públicas pero de igual manera se encuentran en el sector privado. Es importante afirmar que quienes han manejado los poderes del Estado, han sido siniestros intereses particulares que ha conducido a su beneficio personal y no al de la mayoría.

³¹ Acosta Alberto, “El Estado como Solución”, ILDIS, Quito, 1998, Pág. 56

Se debe generar una transformación de la capacidad de trabajo del Estado y buscar caminos de salida que conduzcan a la eficiencia y competitividad en base a creatividad y esfuerzo, aprovechando las capacidades disponibles y creando políticas económicas que busquen mejorar la vida de la población a través de una restauración ética y democrática.

Se debe contar con un Estado diferente al actual, que tampoco se reduzca al punto de perder su capacidad de ser dinámico en el progreso, cortando de raíz todo tipo de monopolización.

El Estado debe librarse de grupos privados de poder evitando los riesgos que pueden producir la concentración del poder económico; por lo que una respuesta sistémica es el Estado que debe interrelacionarse socialmente de una manera organizada.

El Estado debe generar una administración apropiada de los escasos recursos disponibles y tender a la redistribución del ingreso y la riqueza.

El Estado debe promover un impulso tal en la economía que permitirá que la recaudación e ingresos fiscales crezcan, buscando a la vez disminuir los costos y gastos eficientemente.

3.2 Ley de Modernización del Estado.

Cuando se creó y se implementó la “Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestaciones de servicios públicos por parte de la iniciativa privada”, se generaron muchas expectativas, relacionadas con la transformación y el beneficio de la ciudadanía a través de la empresa privada, la consecución de la eficiencia, el equilibrio social y otros principios fundamentales para el desarrollo del país.

En sus postulados se hace referencia a que se aplicarán los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social, y su finalidad ha sido incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado, buscando la racionalización y eficiencia administrativa, la descentralización, la desconcentración y la simplificación.

Con la experiencia de estos años transcurridos desde la promulgación de la “Ley de Modernización”, los resultados del proceso modernizador no han sido alentadores y mas se pudieran considerar desfavorables, recordemos los casos en que se ha buscado privatizar o concesionar los servicios públicos.

Para el año de 1985 se habían liberalizado algunas medidas de variables macroeconómicas que afectaron principalmente al sector monetario de la economía, mientras a la par se promocionó la reducción del tamaño del Estado, según los acuerdos del mencionado “Consenso de Washington” que argumentaba la necesidad de la inmediata privatización de las actividades estatales relacionadas con la producción de

bienes y servicios a gran escala, tales como la electricidad, la telefonía, la explotación y exportación de recursos naturales, básicamente el petróleo, y hasta determinadas áreas de la educación.

Los intentos privatizadores se han frustrado o han presentado problemas, debido principalmente a conflictos de intereses en distintos sectores privados constituidos por grupos de poder dentro de los sucesivos gobiernos. También influyó la intensa oposición de gran parte de la sociedad civil, representada por gremios y organizaciones sociales, además se debe considerar, la percepción pública de corrupción y falta de transparencia en estos procesos. Por ejemplo en el gobierno de Bucarám, la corrupción afectó el proceso de privatización correspondiente a la venta de acciones de EMETEL.

Anteriormente, al final del gobierno de Sixto Durán, el programa de privatizaciones se encontraba paralizado, las empresas del Estado que pudieron venderse, como Ecuatoriana de Aviación y Cemento Nacional, fue a unos precios considerados irrisorios.

Durante la presidencia de Noboa el programa de privatizaciones tuvo un avance prácticamente nulo, volviéndose a producir el escaso interés suscitado hacia las empresas de servicios del Estado entre los operadores extranjeros. Por lo que respecta al sector eléctrico, la privatización de las 17 compañías autónomas de distribución salidas de la fragmentación del extinto Instituto Nacional de Electricidad (INECEL) se encalló por las impugnaciones desde diversas instancias contra el procedimiento definido por el Gobierno.

Dentro de las demandas de las empresas extranjeras, inclusive se condicionaba al Estado a dar garantías a las empresas, que aseguraban su rentabilidad, a través de la autorización para la elevación de las tarifas de los servicios básicos, la exoneración en el pago de impuestos (especialmente el IVA y los impuestos para la importación de su maquinaria y equipos), la “flexibilización” de las normativas ambientales y el permiso para la repatriación ilimitada de utilidades por parte de las empresas.

Las ventas o concesiones de la empresa pública no son solo transacciones comerciales de empresas y no solo supuestos cambios económicos que conducirían a una mayor eficiencia o a una disminución en el déficit existente, sino que se generan implicaciones globales relacionadas con transformaciones en la cultura, la vivencia de la población y la distribución del poder.

Como observamos, el proceso de privatización no ha sido la solución para los problemas de nuestro país. En apartados anteriores se mencionó, que en el año de 1996 se concesionó el servicio de aforo físico en destino a las verificadoras por un término de dos años, pero el contrato inicial se ha ido prorrogando hasta la actualidad, han pasado ya nueve años realizando este servicio, ahora es importante saber la opinión de diversos compatriotas vinculados al sector del comercio exterior y específicamente al servicio de estas empresas y revisar como ha sido la actuación de las verificadoras en otros países de la región.

3.3 Percepción de los actores vinculados al sector.

Para el desarrollo de este estudio que permitirá conocer la opinión de diversos actores vinculados al tema del presente trabajo, se desarrollaron encuestas que fueron realizadas principalmente a operadores directos de comercio exterior, como son: agentes afianzados, importadores directos y también se realizaron entrevistas a personas especializadas en el tema de estudio, con las cuales se profundizó mucho más el análisis del aforo físico y su actual concesión.

3.3.1. Encuestas y sus resultados.

Existen mas de 250 operadores de comercio exterior a nivel nacional, quienes al ser los despachadores de los trámites aduaneros, se encuentran más cercanos a todas las instituciones que intervienen en el proceso aduanero ecuatoriano.

Se consideró tomar una muestra de 50 operadores de comercio exterior, es decir el 20% de la población para realizar las encuestas, como una muestra no probabilística, apoyados en las bases teóricas de la estadística que afirman que entre los tipos de encuestas se encuentran las encuestas personales en base a un cuestionario y al aplicar el muestreo no probabilístico llamado de juicio en el que la persona conocedora del tema de estudio selecciona las unidades de muestreo más representativas de la población según su criterio. Adicionalmente, se deben considerar los siguientes factores:

- Muchos de los agentes afianzados no se encuentran activos o realizan pocos trámites de despacho de mercancías de importación.
- Muchos se encuentran repetidos en las diferentes asociaciones de agentes afianzados.
- Muchos agentes afianzados actúan en distritos donde no se encuentra controlado el aforo por parte de las verificadoras.

Además, existen empresas importadoras pequeñas que se personalizan directamente de su trámite y visitan constantemente a la aduana.

Sin embargo, se buscó reforzar la muestra realizando un muestreo probabilístico, en este caso, al referirnos a encuestas, se partió de la muestra original que se tomó de cincuenta elementos y se buscó comprobar que esta muestra era en verdad representativa con respecto a la población y la inferencia sea acertada, en la introducción se detalla el estudio probabilístico.

Para las encuestas se escogieron a los operadores de comercio exterior que ingresaban en días laborables a la aduana a realizar trámites.

Las encuestas se realizaron conforme al movimiento y frecuencia de la asistencia de operadores de comercio exterior a la aduana, por lo que se repartieron porcentualmente en los diferentes distritos de la siguiente manera:

1) Puerto Marítimo de Guayaquil	30%
2) Aeropuerto de Guayaquil	30%
3) Aeropuerto Quito	30%
4) Puerto Marítimo de Manta	6%
Puerto Marítimo de Esmeraldas	2%
Puerto Marítimo de Puerto Bolívar	0%
Aeropuerto de Cuenca	2%

Con los resultados de esta muestra esperamos sacar las conclusiones de los parámetros generales de esta población.

El formato que se formuló para realizar las encuestas se presenta en el **(ANEXO 7)**.

Los resultados de las encuestas se presentan en los cuadros **(ANEXOS 8)**, los cuales están individualizados, totalizados y acompañados de gráficos de resultados.

Conforme a los cuadros presentados en los anexos, se pueden observar los resultados que se dieron en las encuestas, como mencionamos, estas se realizaron a operadores directos de comercio exterior, como son: agentes afianzados, agentes de carga, importadores directos, y los resultados se resumen en que:

- El **100%** de los encuestados no están conformes con el servicio de las verificadoras.
- El **92%** de los encuestados consideran que no son justas las tarifas que cobran las verificadoras, comparadas con su trabajo.
- El **92%** de los encuestados creen que las verificadoras no actúan con eficiencia y profesionalismo.
- El **90%** de los encuestados piensan que las verificadoras no son transparentes y honestas.
- El **66%** de los encuestados consideran que en la actualidad ya no serían necesarias las verificadoras para el aforo físico en destino.
- El **72%** de los encuestados creen que se debería dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y ser remplazado por una institución del Estado.

Los resultados de las encuestas son elocuentes, los operadores de comercio exterior e importadores en su mayoría consideran que las empresas verificadoras no son eficientes en sus trabajo, que su contrato debería terminar y que debería ser entregado este servicio a una institución del Estado.

3.3.2. Entrevistas y análisis de las opiniones de los informantes calificados.

Se realizaron entrevistas a personas especializadas³² en el tema de estudio, profesionales que por su trayectoria en el campo aduanero y su experiencia al estar involucrados directamente en el desenvolvimiento de las verificadoras, pueden dar una opinión profunda, fidedigna y personal del servicio de las verificadoras.

Además, se buscó realizar entrevistas a las cámaras y gremios de comercio e industria, los cuales se abstuvieron de emitir una opinión sobre este tema. De fuentes públicas conocemos de su preocupación por el retraso en la nacionalización y el inmenso contrabando incontrolado que está perjudicando a los miembros de sus gremios hasta el punto de llevarlos a la quiebra.

De igual manera, se buscó realizar entrevistas a directivos de la CAE, los cuales se abstuvieron de emitir opiniones, por lo que se intentó realizar encuestas que fueron

³² Ing. Stalin Andrade (Ingeniero en Comercio Exterior, especializado en mercilogía, clasificación arancelaria, valoración y verificadoras). (S. A.)

Lcdo. Santiago Rojas (Consultor de la OEA, catedrático y asesor de gremios comerciales) (S. R.)

Ing. Guido Romero (Ingeniero en Comercio Exterior, Operador de Comercio Exterior) (G. R.)

Ing. José Luis González (Ingeniero en Comercio Exterior, Gerente de una Agencia de Carga y transporte internacional) (J. L. G.)

Ing. Gustavo Cevallos (Directivo Nacional de Auditoria del Servicio de Rentas Internas) (G. C.)

rechazadas también; la insistencia permitió que se obtuvieran muy pocas y breves opiniones de funcionarios de rango medio de la CAE³³:

Con respecto al servicio de las verificadoras consideran que aunque existe de alguna manera control, retrasan los procesos aduaneros solicitando documentos innecesarios.

Con respecto a las tarifas consideran que son justas.

Consideran que las verificadoras actúan con poco profesionalismo y son ineficientes.

Sobre la transparencia y honestidad consideran que existe corrupción dentro de ellas y son fáciles de sobornar.

Entre las debilidades que consideraron está la codicia, sobornables, personal no capacitado.

Entre las fortalezas mencionaron la agilidad.

Sobre la opción de la permanencia de las verificadoras hubieron respuestas divididas.

También, se realizaron entrevistas a algunos importadores, los cuales vertieron opiniones muy generales sobre el tema, ya que mencionaron que todo el proceso aduanero lo realizan los operadores de comercio exterior que han contratado, solamente en los momentos en que se presentan inconvenientes, los importadores se informan sobre los motivos del retraso. A continuación reseñamos opiniones generales de empresas importadoras³⁴, que dieron sobre la actuación de las verificadoras:

Del servicio de las verificadoras mencionaron que es aceptable, aunque a veces retrasan el trámite de nacionalización.

Con respecto a las tarifas, lo consideraron entre caro y razonable.

³³ Personas que pidieron mantener la reserva de su identidad.

³⁴ Estas empresas importadoras pidieron mantener la reserva de su identidad.

De la eficiencia y el profesionalismo, dijeron que no existen técnicas definidas y constantemente cambian de personal, de los cuales la mayoría son estudiantes lo que perjudica las operaciones.

Sobre la transparencia y honestidad de las verificadoras, consideras que algunas lo son.

Sobre las debilidades mencionaron que son: la inestabilidad y el cambio constante de personal, falta de profesionalismo y que cada verificadora mantiene un sistema aparte.

Sobre las fortalezas afirmaron que es la puntualidad.

Sobre la permanencia de las verificadoras y el reemplazo por una institución estatal consideran que si el cambio genera una mayor eficiencia, entonces se debería cambiar a las verificadoras por una institución del Estado, siempre y cuando sea autónoma y no regida a intereses particulares.

Los criterios de éxito para la nueva empresa, se podría resumir sobre el criterio de los importadores que son: Honestidad, claridad, profesionalismo, organización, eficiencia y autonomía.

Los resultados de las entrevistas a informantes calificados, nos permite acercarnos a una percepción real del papel de las verificadoras en el aforo en el Ecuador.

En el (**ANEXO 9**), se encuentra el formato de las preguntas realizadas en las entrevistas.

Los resultados de las entrevistas, se encuentran sintetizadas en sus ideas fundamentales como “Resultados de las Entrevistas” en el (**ANEXO 10**).

A continuación expondremos un resumen y análisis de las opiniones vertidas en las entrevistas, de acuerdo al cuestionario previamente elaborado.

1.- Considera que la actuación de las verificadoras ha sido beneficioso para el país?

Porqué?

En general los entrevistados confirman que en un inicio el trabajo de las verificadoras fue beneficioso, por que se cambió un esquema de corrupción antiguo y se puso orden principalmente en lo referente a clasificación arancelaria y valoración, se les contrató por cuatro años, los cuales eran suficientes para que capacitaran a la aduana y ésta se encargara de este proceso con las herramientas adecuadas, pero debido a diversos factores no se ha cumplido este propósito, actualmente se ha convertido en un trabajo repetitivo, con errores en el que se han involucrado intereses particulares.

2.- Considera justas las tarifas por parte de la Verificadoras, comparado con su trabajo. Por qué?

La opinión mayoritaria es que las tarifas son excesivas comparadas al trabajo ineficiente que realizan estas empresas, los importadores estarían dispuestos a pagar las tarifas si se sintieran beneficiados, cosa que no es así.

3.- Cree que las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo?

No actúan con eficiencia, no existe rapidez en el flujo de trámites, no utilizan adecuadamente las herramientas con que cuentan, no se recibe un servicio acorde a lo

que dictan los contratos con estas empresas. Los empleados no cuentan con los conocimientos apropiados de su trabajo lo que retarda el proceso, y el tiempo es muy importante en comercio exterior.

4.- Cree que las verificadoras actúan con transparencia y honestidad?

Se han presentado casos en que los empleados de estas empresas no actúan con honestidad y transparencia, además no son honestas desde el punto de vista que no cumplen el contrato con el Estado, no cumplen con el importador pues no le dan un servicio adecuado y eficiente.

5.- Podría mencionar las debilidades de las verificadoras?

Cuentan con personal poco capacitados y sin bases técnicas, empresas con una deficiente organización, mala infraestructura.

6.- Podría mencionar fortalezas de las verificadoras?

Mantiene oficinas en varios países del mundo y podrían conseguir los precios de origen, lamentablemente eso no se aplica.

7.- Que opinión tiene sobre los procedimientos de las verificadoras?

No tienen un procedimiento bien establecido, por lo que se refleja en mala atención al cliente.

8.- Considera que siguen siendo necesarias las verificadoras en la actualidad para el aforo en destino?

En el momento actual la aduana ha tenido un cierto adelanto y puede realizar el trabajo de las verificadoras, estas deben ir saliendo poco a poco, enlazando los techos de verificación y poco a poco la institución que se haga cargo de este servicio ir desplazando a las verificadoras. Ecuador es uno de los pocos países en el mundo que utiliza las verificadoras, lo que permite concluir que no son la solución.

9.- Cree que el gobierno debería dar por terminado el contrato con las verificadoras y ser reemplazadas por una institución del estado diferente a la CAE.

Sería un paso apropiado que un organismo estatal reemplace a las verificadoras, diferente a la CAE, pues puede ligarse a corrupción y entran a trabajar personas dependiendo del gobierno de turno con intereses personales y políticos, la nueva institución debe generar un mecanismo de control innovador.

10.- Señale 3 factores para el éxito que esta nueva institución debería tomar en cuenta?

Institución sin presiones políticas, buen servicio al cliente, trabajo transparente y disponer de personal capacitado y técnico.

De igual manera los resultados de las entrevistas a personas especializadas en la rama, en su mayoría consideran que las empresas verificadoras no son eficientes en sus

trabajo, no favorecen a la rápida desaduanización de las mercancías, consideran que su contrato debería terminar y que debería ser entregado este servicio a una institución del Estado.

Los resultados de las encuestas y entrevistas son bastante similares, concuerdan en el deficiente trabajo que realizan las verificadoras, en la necesidad de que sean reemplazadas por una institución estatal, que vele por los intereses del Estado y de su población. A continuación, revisaremos la participación de las verificadoras en otros países de la región.

3.3. Casos de participación de las verificadoras en otros países de la región.

En este apartado vamos a mencionar resumidamente la participación, su influencia y los resultados que han tenido las verificadoras en algunos países de la región.

En **Bolivia**, para inicios del segundo semestre del año 2003, el presidente de la República pidió a la aduana, que ya no utilice los servicios de las compañías verificadoras que estaban a cargo de la valoración y fiscalización de las mercancías de importación debido a que se consideró que la aduana se había fortalecido y ya no era necesaria la presencia de las verificadoras que actuaban desde 1992, y su salida traería beneficios económicos al ahorrarse los importadores mas de 150.000 dólares al año, lo que favorecería al consumidor final, debido a que ya no se cobraría el 1% de la tasa retributiva por el servicio de valoración. Por lo que la aduana comenzará a ejercer su

labor de fiscalización ex-post en destino de las importaciones. “Desde un punto de vista técnico, la aduana considera que es indiferente trabajar con o sin verificadoras y así lo adoptaron varios países que prescindieron de sus servicios”. “Países altamente competitivos como **Chile, Brasil** ya no trabajan con las verificadoras, mientras **Ecuador y Perú**, analizan su permanencia. La Aduana en un análisis técnico considera que al haber un mecanismo de valoración diferente, no es necesario un nivel de intermediación, ni encarecer el comercio. Además los organismos internacionales de financiamiento de la reforma aduanera recomendaron que para realizar más eficientemente su labor, la entidad debe establecer una relación directa con los importadores, sin la presencia de las verificadoras”. ³⁵

En el **Perú** ya no actúan las verificadoras desde hace dos años aproximadamente, muchas de las presiones apuntaban según información obtenida a casos de corrupción, débil fiscalización y vinculaciones con ciertos personajes del poder gubernamental, con los cuales mantienen estrechos vínculos, razón por la que estas empresas ingresan a determinados países para supervisar las operaciones de comercio exterior o en algunos casos, realizar funciones propias de la Aduana. Y es así como:

“Bureau Veritas, por ejemplo, mantuvo relación permanente con un reputado estudio de abogados que tuvo a dos de sus integrantes como miembros del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo durante el oncenio de Fujimori.”

“SGS, la más poderosa empresa de supervisión y la de mayor tiempo de permanencia en el país, estuvo en actividad durante el gobierno de Alan García, siendo acusada de haber repartido coimas durante esa primera gestión.”

³⁵ Extracto del Diario de Bolivia, 1 de Julio del 2003, La Razón y resumen de ediciones del 2003 de la Paz-Bolivia.

“COTECNA, otra de las empresas supervisoras, tiene como promotor y accionista desde años atrás a un ex miembro de Directorio del BCR y del Comité Consultivo del MEF, durante la gestión de Víctor Joy Way al frente de ese Ministerio.”

“Esta es, en suma, la manera como estas empresas construyen su red de personajes, para realizar sus lobbies, a través del tráfico de influencias. La supervisión de los casi 5,000 mil millones de dólares de importaciones que les correspondía hacer anualmente justificaba en mantener esta red. Su vigencia en el país les significa ingresos de más de \$ 50 millones de dólares cada año.”

“Los honorarios percibidos por estas empresas desde 1992 hasta el año 2001, bordearon los \$ 500 millones de dólares; sin embargo durante este mismo período los ingresos que ha captado el Estado por la labor de las Empresas Supervisoras o Verificadoras bordean los \$ 370 millones de dólares. Es claro el costo-beneficio negativo de no menos de \$ 130 millones de dólares. “

“Aduanas informó al Congreso que estas empresas, entre 1992 y el primer trimestre del 2002, emitieron 1 millón 351 mil 544 certificados de inspección o informes de verificación, de los cuales solo el 1.64% (22,194), se fiscalizaron por aduanas, encontrándose irregularidades en 5,881 informes (26.5%); siendo multadas por este concepto por monto de 9 millones de dólares, de los \$ 500 millones de dólares que percibieron libres de impuestos.”

“Así se explica también que empresas de este tipo hayan visto peligrar o terminar sus contratos en **Nigeria, Indonesia, Malasia, Filipinas, Uganda y Ecuador** por escándalos de corrupción en esos países.”

“En **Paraguay**, las inspecciones previas al embarque de las mercancías en el país exportador eran realizadas con anterioridad por las sociedades verificadoras SGS y Bivac hasta que, en julio de 1999, el Gobierno decidió no prorrogar el contrato que mantenía con ellas.”³⁶

En **Venezuela**, se terminaron los contratos de verificación con las empresas verificadoras debido a hechos de corrupción pues permitieron la sobrefacturación conforme a lo expresado por la Asociación de Agentes Aduanales, generándose evasión de impuestos.

La Asociación de Agentes Afianzados acordó en Noviembre del 2003, no recomendar la contratación de las empresas transnacionales verificadoras, sociedades de certificación, verificadoras de preembarque, debido a su inútil participación en la solución de los problemas aduaneros (valor, clasificación, origen, cantidades) y por constituirse a la vez, en obstáculos al comercio exterior por su engorroso trámite y altísimo costo.³⁷

De igual manera, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), manifestó su rechazo para que se sigan utilizando a las verificadoras para la revisión de precios, calidad y cantidad de las importaciones debido a su limitado aporte a generar eficiencia en las aduanas, sus honorarios son onerosos, constituyen una traba al comercio exterior y elevan los costos del consumidor final; y consideran que con reformas y a través de auditorías y controles, la aduana puede asumir esta función.

³⁶ Claves de la Economía Mundial (Instituto Español de Comercio Exterior) 2003, Internet

³⁷ Asamblea anual de miembros de la Asociación Internacional de Agentes Profesionales de Aduana, Brasilia, 29 de Octubre al 01 de Noviembre del 2003

3.4. Análisis de los beneficios de remplazar a las verificadoras por una institución estatal en el Ecuador.

La concesión de ciertos servicios serían indispensables cuando se produzca una inserción de capital al país y tecnología que el Estado aún no está capacitado para cubrir o que le represente un significativo valor agregado. Todo este marco referencial es aplicable para el Estado en el momento oportuno en que esté en capacidad de hacerlo, como es el caso del aforo físico en destino en nuestro país.

Aunque se han contratado cuatro empresas, existe una relativa competencia en el aforo físico en destino, pues se les asignan distritos, y ha llegado a convertirse en un monopolio de exclusividad y lucro para estas cuatro empresas, de una manera sencilla y sin precedentes. Por lo que se debería revisar el hecho de que aún sigan contratadas, si existen otras opciones; será que hay intereses o negociados ocultos que protegen la ganancia de este tipo de empresas?

Al implantarse este sistema de verificación de las importaciones de una manera obligatoria, se otorgo un mercado cautivo a estas empresas, garantizándoles un negocio redondo y duradero en una creciente economía que se integraba a organizaciones regionales y mundiales de comercio.

Esta concesión fue realizada con el propósito de: evitar el contrabando, disminuir la corrupción, estar acorde y poner en práctica normas de convenios internacionales, y contar con empresas experimentadas a nivel mundial que dicten una guía técnica que

transparente los procesos del Estado para que a su debido momento, este asumiera el trabajo contando con las herramientas apropiadas y el personal calificado.

Conforme a los resultados que arrojaron las encuestas y entrevistas, podríamos mencionar que:

- A las verificadoras les ha faltado tener un conocimiento mas amplio de la naturaleza de las mercancías, en muchas ocasiones sus inspectores desconocen totalmente cual es el producto que están revisando, lo que ocasiona que se distorsione el proceso al momento de querer realizar su respectiva clasificación arancelaria y valoración.
- Otra de las funciones que se asignaron a las empresas verificadoras, está la clasificación arancelaria de las mercancías importadas, buscando que los importadores paguen los impuestos arancelarios precisos correspondientes a sus importaciones, pero muchas veces los inspectores desconocen las Reglas Generales de clasificación de mercancías, las técnicas y cometen arbitrariedades.
- De igual manera las verificadoras realizan la valoración de las mercancías, pero lamentablemente también existe una incipiente aplicación de las Normas de Valoración de la OMC y sus métodos, que deberían ser utilizadas conforme a lo que estipula la Ley Orgánica de Aduanas.
- Estas empresas no han cubierto las expectativas que tendían a erradicar la subfacturación y sobrefacturación y muchas veces se han visto envueltas en irregularidades, por lo que el Estado ha incurrido varias veces a multar o suspender a las verificadoras durante un tiempo. Así pues, Cotecna e ITS han sido suspendidas por problemas en la valoración, y las cuatro empresas han sido multadas y se encuentran en juicios por diversos motivos.

- La falta de preparación, eficiencia y profesionalismo; la falta de agilidad en la inspección y entrega de documentos; la falta de honestidad, transparencia, seriedad y buen criterio, ha marcado una huella clara en la opinión de los operadores del comercio exterior.
- Además la falta de procesos técnicos y de tecnología de punta ha constituido según los encuestados que se retrasen los despachos de los trámites de importación.
- Los valores mencionados por las verificadoras en los certificados de inspección son **referenciales**, muchas veces resultan ser muy subjetivos, pues estas empresas cuentan muchas veces con unas bases de datos desactualizadas, le relacionan aproximadamente a los productos importados y toman un valor para las mercancías, inclusive por lo apremiante del tiempo que tienen para entregar los informes de inspección en destino (24 horas), se hace la valoración consultando los precios a través del Internet y descontando un porcentaje para dar el valor, cometándose muchas veces, errores en la valoración, por lo que los importadores deben comprobar la veracidad de sus valores, los cuales muchas veces son aceptados, luego de haber permanecido algunos días en manos de las verificadoras, provocando pagos excesivos y lo mas importante, retrasos en la utilización de esas mercancías.

Los resultados de las encuestas y las entrevistas en su mayoría ratifican la opción de dar por terminado el contrato con las verificadoras al afirmar que su actividad no ha sido un beneficio para tornar la desaduanización más eficiente, operativa y transparente. Y de manera relevante nuestros entrevistados y encuestados han puesto su confianza y fe en que el Estado puede ejercer un buen papel en la administración de este servicio, beneficiando al país.

De acuerdo a la experiencia de otros países y a su nivel de desarrollo, por la rigurosidad de la ley y las penas de infringirlas, existe la concientización y la atención de aplicar el “Valor de Transacción” en las importaciones, que es el obediencia al precio de la factura comercial y es el que se toma en la declaración de valor.

En el Ecuador, un segmento importante de los importadores, sub-factura sus mercancías lo que provoca la desconfianza de las autoridades que deben tomar medidas de aplicación para evitar la evasión de impuestos.

En numerosos países del mundo existen leyes que regulan el sistema de facturación, sin embargo en nuestro país **no existen disposiciones que regulen para el caso de las importaciones las facturas comerciales** y se exijan ciertos requisitos mínimos, por lo que es muy común que se presenten casos en que la información contenida en ciertas facturas diste mucho de: los valores reales de las mercancías, de los valores contenidos en los certificados de las verificadoras, inclusive en las cantidades que se constatan en los aforos físicos.³⁸

Resulta muy dificultoso aplicar el principio de buena fe, mas aún debido a las circunstancias antes mencionadas, fue una de las causas por las que se concesionó el servicio de inspección en origen a las empresas verificadoras y posteriormente en destino para que verifiquen la veracidad del valor de las mercancías importadas.

Se debe saber que de mas de 219 países del mundo, sólo algunos países de África y algunos pocos de América, como Ecuador aún utilizan a las empresas verificadoras,

³⁸ Al hacer aforo físico, los inspectores de las verificadoras en muchos casos, dentro de los bultos o cajas, se encontraban con las facturas originales y al ser comparadas con las declaradas distaba mucho del valor original presentado, presumiéndose y a veces confirmándose, que algunos tramitadores le asesoraban al importador a que realice este tipo de actos y en otros casos era obra del mismo importador.

debido a los pésimos resultados que han arrojado para las economías de los países, como lo menciona el estudio anterior de éste capítulo.

Son escasos los requerimientos logísticos de las verificadoras en los distritos aduaneros del país; en Quito y Guayaquil que son los mas grandes, se requieren en los días de mayor afluencia de trabajo, en un distrito, un promedio de quince inspectores, dos supervisores y dos valoradores, dos computadoras para la valoración, tres aranceles de importaciones, un juego de notas explicativas, hojas de informes, facturas para emitir, copias y esferográficos, es decir gastos que no resultan en suma representativos.

Desde que se les concesionó a las verificadoras este servicio, anualmente obtienen ingresos que oscilan entre los cuatro millones de dólares, de los cuales aproximadamente un 75% deben ser ingresos referidos al área de aforo, es decir unos tres millones de dólares; al ser 4 empresas hablaríamos de doce millones de dólares anuales que obtienen estas empresas de ingresos. Al comparar los montos mencionados en la declaración del Impuesto a la Renta de estas empresas, se confirma que sus ingresos anuales oscilan entre cuatro millones de dólares.

Es evidente suponer que estas empresas mandan a sus casas matrices en el extranjero grandes cantidades de divisas por concepto de dividendos, utilidades, notando que su inversión inicial fue mínima y que todos sus movimientos siempre han representan ingresos de cómodo alcance, y sus gastos operacionales no guardan relación con la magnitud de sus ingresos.

Entre las pocas o la única fortaleza de las verificadoras, conforme a las encuestas y entrevistas es lógico mencionar que las empresas verificadoras cuentan con una estructura no solo local sino internacional en muchos países del mundo por lo que deberían contar con precios referenciales pero según las afirmaciones no son aplicadas; su presencia en un inicio y durante los primeros años, aportó con la experiencia para que el Estado desarrolle las herramientas suficientes para realizar este trabajo; hoy en día el Estado está capacitado y le corresponde el reto de poner en marcha la dirección de este servicio.

Se debe reducir de una manera rápida y tajante, este tipo de transferencia negativa a los intereses nacionales de recursos al exterior y usar ese capital en el impulso de inversiones productivas, sociales y de beneficio nacional.

En los términos contractuales de las verificadoras se reseña la capacitación continua para el Estado y la entrega de la base de datos de valores de mercancías, acción que no ha sido cumplida.

Como opción nada descartable y en el caso que exista alguna duda por parte del Estado con respecto a la naturaleza de alguna mercancía específica, de la valoración de algún producto extraño para nuestra base de datos o de rara importación, podría contratarse a una verificadora, después de una licitación y pagarle por una asesoría directa y definida. Inclusive el Estado debería generar convenios de intercambio de precios con otros países para llevar de mejor manera el control del ingreso de mercancías.

En la actualidad se cuenta con una base de datos de productos, partida arancelaria, valor y otra información necesaria, que ha nuestro juicio y luego de varios años de

experiencia en el área, el Estado a través del Ministerio de Finanzas, el Servicio de Rentas Internas, la misma Corporación Aduanero Ecuatoriana y otra institución del Estado podría hacerse cargo de este servicio, con los ajustes legales necesarios y con una completa reingeniería a todo nivel, que permita cumplir con varios objetivos y demandas que contribuyan en beneficio del Estado y que se plantea en el siguiente capítulo.

CAPITULO 4

Propuesta de la Estructura de un organización estatal responsable de la gestión del sistema de verificación y aforo físico en destino de mercancías en el Ecuador.

La propuesta de nuestro estudio, se centra en que el Estado Ecuatoriano de por terminado los contratos con las verificadoras; en los anteriores capítulos se mencionó que estos contratos se firmaron en 1995, iniciándose el servicio en Enero de 1996 y cuya duración sería de un período de cuatro años; sin embargo, este se ha seguido prorrogando hasta la actualidad. Conforme a los resultados recopilados en el capítulo anterior a excepción de la fortaleza con que cuentan las verificadoras que se constituye en su participación en varios países, su deficiente servicio, la falta de capacitación de sus colaboradores, su falta de organización, provocará que en un determinado momento cercano, conforme los ciudadanos lo demandemos, se dé por terminada la última prorroga al contrato de concesión y ya no se firme una renovación de éstos con las verificadoras; mientras tanto, la institución que será la encargada de realizar este trabajo deberá prepararse con todas las herramientas necesarias para cumplir a cabalidad y con eficiencia la labor que se le encargará.

4.1. Propuesta de la Estructura Legal y Organizacional.

Para realizar la labor que le correspondían a las verificadoras, existen algunas posibilidades de estructura para que el Estado realice el aforo físico en destino,

conforme a la opción que mas convenga al país, se deberán hacer los ajustes legales correspondientes.

Entre las opciones existentes, tenemos:

- -Devolver el servicio directamente a la Aduana (con el tiempo puede ser viable, cuando se modernice y se erradique la corrupción) .
- -Devolver el servicio a la Aduana, pero para darle mas institucionalidad y seriedad, que se convierta en una Subsecretaria del Ministerio de Economía.
- -Crear un departamento dentro del Ministerio de Economía que administre directamente este servicio, sin depender de la aduana.
- -Crear una institución autónoma de derecho público que brinde específicamente este servicio a nivel nacional.
- -Entregar este servicio a una entidad estatal diferente de la aduana.

A efectos de este estudio, vamos a categorizar la creación de una institución autónoma, con personería jurídica y de derecho público; por lo que esta institución contará con patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional, regida a la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento de Aplicación, el Código Tributario y otras leyes conexas; y mantendrá una autonomía referente al ordenamiento administrativo, financiero y operativo. Encargada de administrar el sistema de verificación y aforo físico en destino de mercancías.

El nombre que podría llevar esta institución, será: **Dirección Nacional de Aforo (DNA)**, y este nombre se utilizará a efectos de este estudio.

Estará presidido por el Director, que en este caso será el Ministro de Economía, quien nombrará al Coordinador Nacional de Aforo, y éste a los Coordinadores Regionales.

4.1.1. Marco Legal.

Existen proyectos de reforma de la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, como de sus Manuales de funcionamiento y procedimientos, pero aún descansan en el Congreso Nacional esperando su estudio, revisión y aprobación.

En el caso de nuestro estudio, tomaremos la actual Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, así como los acuerdos y normas internacionales, que se podría ajustar inicialmente al propósito que buscamos .

En el Capítulo 2 se mencionó la base legal principalmente contenida en la Ley Orgánica de Aduanas referente al “Aforo Físico”, que debido a su importancia en el tema que queremos desarrollar, lo mencionamos nuevamente.

En el Art. 46, se cita: *“Los aforos se realizarán por parte de la administración aduanera o por las empresas contratadas o concesionadas y se efectuará en origen o en destino, conforme a las disposiciones que dicten para el efecto la Corporación Aduanera Ecuatoriana.”*

Circunscribiéndonos a la ley, consideraremos apropiado que no se contrate ni concesione a empresas privadas, sino que se asigne este servicio a la **DNA**, constituyéndose en la institución que efectuaría el aforo físico.

Art. 47 de la LOA.- *“Plazo para el Aforo Físico.- En los casos señalados en el artículo anterior, el aforo físico se realizará en forma inmediata, será público y con la presencia del declarante o su Agente de Aduana.”*

De igual manera se cumplirá con lo estipulado en el artículo anterior .

En el Art. 53 del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas, cita al aforo:

“Aforo.- Para el acto de aforo documental o físico dispuesto en la Ley Orgánica de Aduanas, se aplicarán las reglas siguientes:

a) La naturaleza de las mercancías se establecerá constatando la materia constitutiva, grado de elaboración y más características que permitan identificar plenamente al producto;

b) La clasificación arancelaria se efectuará con la aplicación de las reglas generales interpretativas del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, sus notas explicativas y la aplicación de consultas de aforo vigentes;

c) El valor en Aduana de las mercancías importadas será determinado según las normas del Código de Valor del GATT y sus disposiciones complementarias incorporados a las normas de valor de la Organización Mundial de Comercio (OMC);

De igual manera, se seguirán los parámetros referidos en el Reglamento de la LOA, con respecto a la revisión y comprobación de la naturaleza de las mercancías, a través de personal técnico especializado en las diferentes ramas de la ciencia, que tengan conocimientos de los productos de importación y puedan distinguir con suficiente notoriedad su naturaleza, su calidad y su destino, con el propósito que en los siguientes pasos del proceso que son la clasificación arancelaria y la valoración de las mercancías

se lo realice de la manera mas exacta y los impuestos sean pagados con exactitud, sin perjuicio ni beneficios particulares.

La clasificación arancelaria se hará conforme al Reglamento de la LOA, a través del “Sistema Armonizado de Clasificación y Designación”, conocido comúnmente como Sistema Armonizado y tomado como base de la Nomenclatura Arancelaria Andina (Nandina) y aplicando las **Reglas Generales** de clasificación de mercancías, las notas explicativas y las respectivas consultas de aforo.

La valoración de las mercancías importadas conforme al Reglamento de la LOA, se aplicará el Código de Valoración del GATT, actualmente OMC, además se aplicará el Reglamento para la Aplicación de las Normas de Valoración en Aduanas y demás Decisiones y resoluciones de la CAN, que habla sobre el valor en aduana de las mercancías importadas.

Adicionalmente, conforme al Acuerdo Ministerial No. 014 en el que se dicta el Reglamento para la prestación de Servicios de Aforo Físico en destino, el que es aplicado en gran parte en la actualidad por las verificadoras, el cual deberá ser derogado y se deberá crear un **Reglamento para la prestación de Servicios de Aforo Físico para la DNA**, en el que mencione:

Objetivo.- Establecer las disposiciones necesarias para la aplicación de la parte operativa aduanera en relación con la administración de la DNA del aforo físico de las mercancías.

Alcance.- De acuerdo a la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, el aforo que realizará la DNA consistirá en el reconocimiento físico de las mercancías para establecer su naturaleza, peso, cantidad, clasificación arancelaria y valor; y conforme al informe que presente la DNA, la Aduana procederá a realizar el correspondiente acto administrativo de determinación tributaria y en su caso, de la respectiva liquidación complementaria.

El valor de las mercancías de importación, será determinado por la DNA aplicando las normas de valoración vigentes en el Ecuador y las internacionalmente aceptadas.

Objeto del Aforo.- Serán objeto de aforo por parte de la DNA las siguientes importaciones:

- Mercancías importadas a consumo por un valor FOB inferior a USD \$10,000.00
- Menaje de casa y equipo de trabajo.
- Muestras sin valor comercial, exoneradas de impuestos arancelarios, siempre que cumplan con los requisitos.
- Importaciones que conforme a los procesos de la CAE partiendo de métodos relacionados a la duda razonable, sistema de riesgo, selectividad o Certificación de Inspección en origen o procedencia ³⁹, considere que se debe realizar el aforo por parte de la DNA; o conforme a la selección aleatoria que replique el sistema de la CAE.
- Mercancías que cambian de régimen aduanero especial al de consumo, menores a USD \$10,000.00

³⁹ Hasta que la CAE aún mantenga el contrato de Verificación en Origen, y su campo de aplicación sería sobre los \$10,000.00 dólares FOB.

Excepción al Aforo.- Están exentos del aforo por parte de la DNA las siguientes importaciones:

- Efectos personales de viajeros.
- Armas y material bélico destinados a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- Aquellas importadas al amparo de la Ley de Inmunidades, Privilegios, Franquicias Diplomáticas, Consulares y de Organismos Internacionales.
- Féretros o ánforas que contengan cadáveres o restos humanos
- Envíos de socorro por catástrofes naturales
- Tráfico fronterizo de mercancías destinadas al uso o consumo doméstico entre poblaciones fronterizas.

Procedimiento.- La DNA realizarán el aforo físico, revisando la declaración aduanera conjuntamente con la documentación de acompañamiento en concordancia con la política aduanera y comercial, luego del aforo expresará su conformidad o disconformidad en la declaración aduanera y colocará la firma, sello y nombre del responsable, remitiendo estos documentos y un informe detallado donde dejará constancia en la declaración de las observaciones encontradas, al Gerente del Distrito, para la resolución respectiva o la formulación de la liquidación complementaria.

La DNA presentará mensualmente al Gerente General de la CAE, un Informe de las actividades y observaciones o disconformidades encontradas en los aforos físicos practicados y los informes entregados en materia de clasificación y valoración de las

mercancías, así como de presuntos ilícitos aduaneros detectados, inclusive sugerirá a la CAE análisis especiales de las mercaderías importadas.

Si como resultado del aforo, la mercancía importada declarada con un valor FOB inferior a US\$ 10.000,00 y según la observación, su valor es superior a este monto, el Gerente Distrital autorizará el retiro de la mercancía previa la formulación y pago de la respectiva liquidación complementaria y la imposición de una multa administrativa equivalente al 20% del valor CIF del aforo.

La reincidencia de estos actos por el mismo importador en el período de un año calendario, dará lugar además a la cancelación de la licencia para importar.

Conforme a los procesos realizados por la CAE, como en la actualidad son la duda razonable, métodos que se producen cuando existen motivos para dudar de la veracidad, exactitud e integridad del valor declarado, en base a algunos indicadores y ponderaciones, de igual manera existen proyectos innovadores cuyos procesos y su actualizada tecnología permitirá reducir los tiempos de despacho y buscar evitar demoras, como es el caso de la “Gestión de Riesgos”; la DNA se circunscribe específicamente en el Aforo Físico, pero al tenor de la modernización estará presta a participar en la verificación y aforo que se solicite por parte de la CAE.

Plazo para la presentación del Informe de Aforo.- La DNA deberá emitir el informe sobre el acto de aforo realizado dentro de las veinticuatro horas de efectuado; salvo que de común acuerdo con el importador o consignatario o su representante se extienda el

mencionado plazo, mientras se suministra o complementa la documentación o información materia de la discrepancia o disconformidad.

Obligación de los Importadores.- Es obligación de los importadores proveer la documentación e información adicional que la DNA requiera para la materialización del acto de aforo.

Reclamos.- Las controversias o diferencias entre la DNA y el importador será resuelta mediante resolución por el Gerente Distrital.

Fiscalización.- La DNA será fiscalizada por el Ministerio de Economía en su ramo de fiscalización y auditoría.

Tarifas.- Por los servicios de aforo que la DNA cobrará a los importadores, lo siguientes tarifas:

Valores en términos FOB⁴⁰

Menos de \$ 99	\$ 10,00 usd
De \$100 a \$149	15% del Valor FOB
De \$150 a \$199	20% del Valor FOB
De \$200 a \$2000	\$ 40,00
De \$2000 a \$4000	\$ 60,00
De \$4000 a \$6000	\$ 80,00
De \$6000 a \$8000	\$ 100,00
De \$8000 a \$10000	\$ 120,00
Mas de \$10000	\$ 200,00

Las importaciones liberadas de tributos, la DNA cobrará una tarifa de \$45,00.

Estos pagos se efectuarán previa la ejecución del acto de aforo.

⁴⁰ Tarifas sugeridas correspondientes a la mitad del valor que actualmente cobran por sus servicios las verificadoras.

Las DNA prestará sus servicios de aforo en los siguientes distritos aduaneros:

Guayaquil (Marítimo y Aéreo)

Quito

Manta

Esmeraldas

Cuenca

Puerto Bolívar

4.1.2. Lineamientos Estratégicos de base.

Vamos a realizar un breve análisis de la Estrategia Organizacional, que consideramos que serán los lineamientos que permitirán una eficiente administración, desarrollo organizacional y mejora en la gestión de la institución.

4.1.2.1. Visión, Misión, Objetivos y Estrategias.

VISIÓN.-

La Dirección Nacional de Aforo será el eje de control de la verificación y aforo físico en destino de mercancías en los distritos aduaneros nacionales, que con su experiencia promoverá la justa recaudación de impuestos aduaneros, reconocida por su respeto a la ley y trayectoria intachable que impulsara a las organizaciones estatales a conducirse con transparencia y eficiencia.

MISIÓN.-

La Dirección Nacional de Aforo ofrece servicios de verificación y aforo físico en destino de mercancías en los distritos aduaneros nacionales, generando ingresos en recaudación para el Estado y autogestión, creando bienestar y economía de personas y empresas importadoras con servicios de calidad y profesionalismo, utilizando tecnología de punta para la oportuna comunicación con la Aduana a través de procesos integrados y automatizados, cumpliendo el trabajo en el tiempo mas corto posible, contribuyendo a la transparencia, economía, seguridad y respeto a la comunidad, e incluyendo personal capacitado, honesto y motivado.

OBJETIVOS.-

Objetivo General:

Administrar el sistema de verificación y aforo físico en destino de mercancías, de una manera transparente y eficiente, a través de servicios de calidad, procesos innovadores y respeto a la ley, que beneficie al Estado y a los usuarios.

Objetivos Específicos:

- Ofrecer un servicio y gestión de calidad, a través de procesos innovadores, que utilice los adelantos tecnológicos, estadísticos y de control, que permita despachar los trámites asignados con celeridad y eficiencia optimizando los recursos del Estado y coadyuvando en beneficio de los importadores y de la población en general en sus requerimientos y economía.

- Generar ingresos para el Estado y la autogestión de la institución, a través del crecimiento de la recaudación aduanera y los ingresos por la prestación de este servicio.
- Controlar y transparentar los procesos, para evitar la corrupción

ACCIONES ESTRATÉGICAS.-

Según los objetivos, tenemos:

Procesos Internos.

- Para realizar la verificación y el aforo físico en destino, la DNA va a contar con tecnología de punta, a través de sistemas estratégicos que permitirán la oportuna comunicación con la Aduana nacional y con otras administraciones aduaneras, la reducción del tiempo de despacho, la simplificación de trámites.
- Contar con procesos de control eficaces a través del uso de nuevas tecnologías, sistemas estadísticos, técnicas de gestión de riesgo que permitan ejercer un control, transparentar los procesos aduaneros, disminuir riesgos y evitar la corrupción.

Cliente.

El cliente de nuestra institución es el ciudadano o la población en general, que a través del control y la eficiencia al provocar que se paguen los correctos impuestos por la importación de mercancías, reduciéndose la evasión de impuesto y permitiendo que crezca el presupuesto del Estado, además controlando el ingreso de mercancías que atenten a la salud, medio ambiente, la justa competencia o a la seguridad nacional; lo

que coadyuvará en beneficio del respeto a la vida, la ejecución de relacionados con el bienestar de las mayorías.

Financiero.

Generar ingresos al Estado a través del cobro de tarifas por los servicios de la inspección, y a la vez beneficiar a los importadores, cobrándoles por esta verificación montos reducidos.

Personal.

Se debe realizar un plan de selección que permita contar con los profesionales más aptos para realizar el proceso de inspección, clasificación arancelaria y valoración, los procesos administrativos-financieros y tecnológicos.

Se debe capacitar al personal en los diferentes ámbitos de aplicación.

Crear un ambiente de trabajo que permita un desenvolvimiento fluido de las capacidades de los trabajadores.

4.1.3 Estructura Organizacional.

La **Dirección Nacional de Aforo (DNA)**, actuará como institución autónoma, con personería jurídica y de derecho público.

4.1.3.1 Facultades, atribuciones y obligaciones.

- Cumplir la política legal aprobada por el Estado Ecuatoriano.
- Realizar la verificación y aforo físico en destino de las mercancías importadas.
- Acordar con la Aduana el correspondiente acto administrativo de determinación tributaria.
- Atender reclamos y consultas y coordinar con la Aduana su solución.
- Solicitar a los importadores o a quien los represente cualquier tipo de documentación o información vinculada con la determinación de sus obligaciones tributarias.
- Aplicar lo estipulado en la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento de Aplicación.
- Otros que les asignen las leyes correspondientes.

4.1.3.2 Estructura Orgánica.

Se va a realizar una **planificación** del trabajo, en base a los objetivos y estrategias organizacionales; la **dirección** presidida por el Coordinador Nacional de Aforo y los Coordinadores Regionales se encargaran de vigilar y dar cumplimiento con lo planificado, a la vez que se realizará el **control** minucioso de las actividades que conforman los planes.

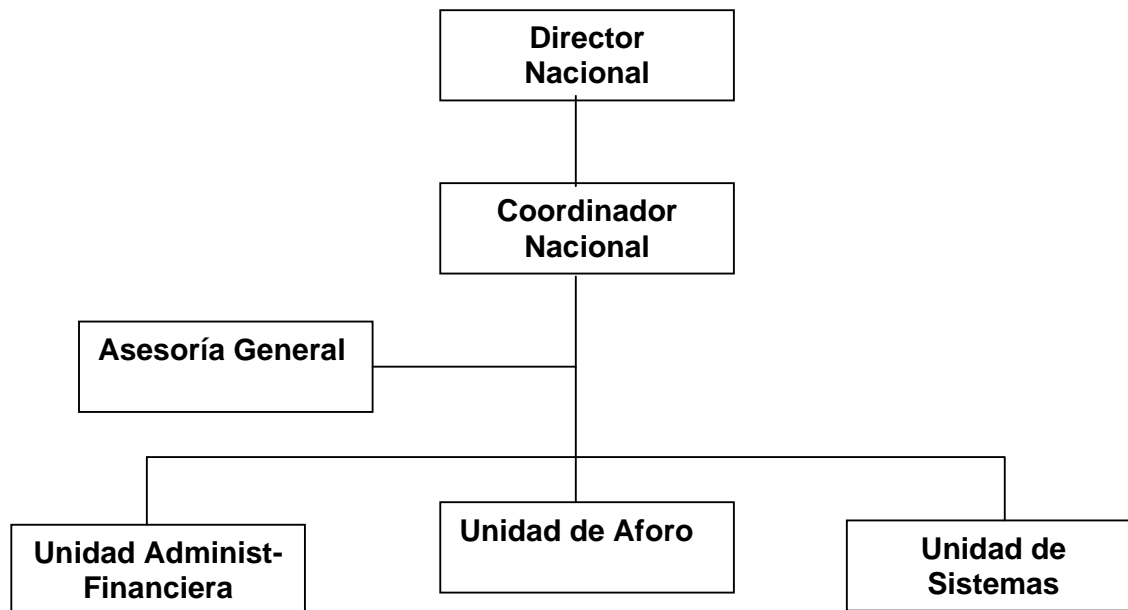
El personal que se considera necesario para cumplir con los objetivos de la organización, se lo enmarcaría de la siguiente manera:

<u>No. Pers.</u>	<u>Cargo</u>	<u>Preparación</u>
1	Coordinador Nacional	Ingeniero de Empresas con MBA
Operativos		
6	Coordinador Regional	Ingeniero de Empresas con MBA
1	Asesoría General	Dr. en jurisprudencia con postgrado
20	Supervisores	Ing. en Com. Exterior con postgrado
13	Valoradores	Ing. en Com. Exterior con postgrado
76	Inspectores	Ing. en Com. Exterior con postgrado
14	Apoyo logístico	Bachiller
Administrativo		
1	Coordinad. Admin-Finan.	Ingeniero de Empresas con MBA
1	Contador	CPA
2	Asistentes	Auxiliares de Contabilidad
2	Servicio al Cliente	Relaciones Públicas
2	Asistentes Administ.	Estudiantes empresas
10	Digitadores	Estudiantes universitarios
3	Apoyo logístico	Bachiller
8	Personal de Limpieza	
Sistemas		
1	Coordinador sistemas	Ingeniero de Sistemas con postgrado
3	Asistentes	Estudiantes de Sistemas
TOTAL		
164		

4.1.3.3 Organigrama.

Conforme a la estructura propuesta para la institución, se ha considerado el siguiente Organigrama.

Organigrama Estructural



4.1.3.4 Funciones.

Las funciones generales de los puestos de trabajo, serían:

Coordinador Nacional.

- Coordinar con la Dirección Nacional y demás autoridades estatales correspondientes, el desenvolvimiento de la Dirección Nacional de Aforo.
- Establecer lineamientos estratégicos, normas, políticas y procedimientos de aplicación nacional.
- Coordinar y planificar con los Coordinadores Regionales el normal funcionamiento de la institución.

Coordinador Regional

- Aplicar los procesos y procedimientos en el ámbito de su regional.
- Promover el mejoramiento de los sistemas implantados y alcanzar los objetivos institucionales con eficiencia.
- Coordinar y planificar con los supervisores de aforo el normal funcionamiento de las regionales.
- Remitir al Coordinador Nacional la información y novedades presentadas.

Asesoría General

- Asesorar legalmente a la institución en todos los ámbitos que requieran la participación legal y de consultoría en los diferentes ámbitos de aplicación de jurisprudencia.
- Coordinar el diseño de proyectos a pedido de la Dirección Nacional.

Coordinad. Administrativo-Financiero.

- Coordinar las labores administrativas-financieras de la institución.
- Facilitar los recursos materiales y servicios necesarios para el cumplimiento de las objetivos institucionales.
- Establecer y evaluar indicadores de gestión administrativa-financiera.
- Coordinar la selección, capacitación y desarrollo del recurso humano.
- Supervisar y controlar el trabajo del personal de apoyo administrativo.
- Asistir al personal operativo de aforo.

Coordinador de Sistemas

- Formular, asesorar y ejecutar el Plan de Desarrollo Tecnológico.

- Garantizar el normal funcionamiento de los sistemas que soportan las operaciones de la institución.
- Coordinar lo correspondiente a soporte técnico en diferentes distritos.

Supervisores

- Recibir de la aduana, la documentación que va a ser aforada.
- Confirmar el pago correspondiente por concepto de aforo.
- Asignar a los inspectores para la ejecución del aforo físico.
- Controlar la ejecución de los aforos.
- Revisar los resultados derivados del aforo físico por parte de los inspectores.
- Custodiar el manejo y distribución de los sistemas de seguridad documental.
- Custodiar el manejo de los bienes materiales de su distrito.
- Reportar al Coordinador Regional las novedades e información permanente.

Valoradores

- Realizar la valoración de las mercancías importadas de una manera técnica, conforme a los procedimientos establecidos.
- Reportar al supervisor los resultados y novedades presentadas.

Inspectores

- Ejecutar con profesionalismo el aforo físico.
- Elaborar los informes de aforo.
- Despachar con celeridad y eficiencia los informes de aforo a la siguiente instancia.
- Reportar al supervisor los resultados y novedades presentadas.
- Colaborar en las actividades operativas que la unidad lo demande.

Contador

- Realizar el registro de las operaciones financieras de la institución, conforme a disposiciones legales.
- Preparar informes financieros y exponerlos a los Directivos.

Asistentes

- Ejecutar labores de asistencia contable, de sistemas y operativa.

Asistente Administrativo

- Ejecutar y coordinar labores administrativas de apoyo.

Digitadores

- Ingresar y procesar en los discos de almacenamiento, la información requerida por las diferentes áreas de la organización.

Servicio al Cliente

- Ejecutar labores relacionadas con el servicio de comunicaciones internas y externas.

Apoyo logístico

- Distribuir la correspondencia y realizar depósitos y pagos.

Personal de Limpieza

- Ejecutar labores de limpieza en la organización.

4.1.3.5 Políticas y Normas de Operación.

Debemos comenzar mencionando que por el hecho que la DNA, se constituirá en la única institución que realizará este tipo de verificación a nivel nacional, no existirá **competencia** alguna.

La recaudación que se produzca de los ingresos de esta institución se destinarán a incentivar la educación y la salud, a mejorar los salarios de los trabajadores, al control de la contaminación, la deforestación, a través de resoluciones que se dicten.

Con respecto a los **importadores**, se dispondrá que las tarifas se reduzcan de manera sustantiva a aproximadamente la mitad del valor que actualmente cobran las verificadoras⁴¹, provocando un efecto directo al final de la **cadena de valor**, el consumidor final se beneficiará por precios reducidos.

La DNA pretende beneficiar al país, al aparato productivo y a la población en general, a través del eficiente control permitirá un equilibrio en la competitividad entre importadores y productores, incrementar los excedentes de ingresos fiscales que serán utilizados en el desarrollo del factor social.

Se dará una prioritaria importancia al **factor tecnológico**, a través de políticas de implementación e investigación dentro de la administración aduanera, debido a que representa una herramienta muy importante y trascendente en el desarrollo de los países e instituciones, buscando mantenerse en comunicación con el resto del mundo,

⁴¹ Conforme a lo que se plantea en éste capítulo en la parte relacionada al Marco Legal

creándose una ventaja competitiva con el mercado externo, y permitiendo que las empresas puedan apoyarse con información actualizada.

Como lo afirman los objetivos propuestos, a más de beneficiar a los importadores, con gastos menores por los servicios de aforo, que al final de la cadena repercutirán en beneficio del consumidor final, se busca ofrecer un servicio de calidad, una gestión eficiente que permita reducir los tiempos de despacho de los informes de aforo, que en general se reflejen en la disminución de tiempo en la entrega de las mercancías de importación.

Se considera de suma importancia contar con **personal capacitado** por lo que se implementarán políticas institucionales de personal, que busquen contar con funcionarios que ofrezcan un servicio profesional dentro del ámbito de aplicación y que estén orientado a la honradez, al control, a la disciplina y a la justicia.

Se debe contar con un personal preparado para cumplir con las sensibles labores que corresponden a la institución, por lo que es necesario contar con el interés y apoyo de los directivos, el personal debe ser minuciosamente seleccionado y capacitado, motivado y remunerado, de igual manera controlado y evaluado.

4.1.3.6 Descripción de los procesos.

Las etapas del control aduanero, se pueden circunscribir en: Control Previo, Control Durante el Despacho, Control Posterior. Lo que le atañe a nuestro estudio, por el

ámbito de gestión que le corresponde realizar a nuestra institución es el “Control Durante el Despacho” y específicamente lo que constituye según la Ley Orgánica de Aduanas y su Reglamento, e incluyendo el Reglamento para la prestación de Servicios de Aforo Físico para la DNA, que propusimos en la parte de la “Base Legal”, hemos considerado realizar el siguiente análisis:

Actividades antes de realizar el aforo.

- 1. Presentación de la Documentación.-** El importador o su Agente Afianzado ingresa en el sistema SICE, la información que debe ser llenada según el formato del Documento Aduanero Único, luego que la CAE hace su respectivo análisis de la información y documentación, refrenda el DAU y el sistema asigna el aforo físico a la Dirección Nacional de Aforo. El aforo será obligatorio cuando el valor FOB de las mercancías sea inferior a USD \$10.000; o el aforo es aleatorio si el valor FOB supera este monto y el sistema arroja azarosamente un porcentaje de documentos para el aforo físico aleatorio, y cuando la CAE conforme a la aplicación de métodos de control de riesgo considere conveniente que la DNA realice el aforo.

Las autoridades de la CAE proceden a entregar a la DNA, la documentación obligatoria, aleatoria o designada para el aforo, y transfiere la información de los trámites del aforo a través del sistema integrado, para que los resultados de igual manera sean replicados.

- 2. Solicitud de aforo.-** El importador, agente o su auxiliar, debidamente identificados, confirman que su respectivo trámite se encuentra en poder de la

DNA, luego deben presentar al supervisor, un juego de copias de la documentación referida a la importación, así como el comprobante de pago o papeleta de depósito en la cuenta corriente de la DNA, por el monto del servicio de aforo y las retenciones en la fuente respectivas si son necesarias. A continuación se emite el comprobante de pago por los servicios y se procede a atender la solicitud de aforo.

3. Revisión Documentaria Inicial.- El supervisor entrega el respectivo comprobante de venta original al importador y revisa que la documentación esté completa, es decir que el DAU tenga el respectivo A, B , C y DAV, se encuentre la factura comercial, la guía de embarque, y otros certificados (si es necesario). El supervisor realiza una planificación de la cantidad de aforos que se van a realizar en el día, y conforme a la complejidad de los aforos, planifica la cantidad de aforos que le corresponden a cada inspector.

4. Designación del Inspector.- El supervisor asigna a un inspector para realizar el acto de aforo de las mercancías importadas, este debe proveerse de los implementos necesarios para efectuar el aforo, como son: cintas de embalaje distintivas de la institución, sellos, candados, y cualquier dispositivo que permita sellar la carga luego de la revisión y que quede constancia de la inspección.

Actividades durante el Aforo.

5. Apertura de la carga.- El inspector conjuntamente con el agente afianzado y/o importador, ingresan a la almacenera temporal donde se encuentran las

mercancías, un abridor o estibador proceder a abrir las envolturas, envases, paquetes o contenedores, siempre que concuerden las identificaciones de las cajas con la documentación⁴².

6. Volumen de revisión.- Dependiendo del tipo de mercancía el inspector procede a considerar el volumen de la revisión, por ejemplo si es un solo tipo de mercancía puede abrir un porcentaje determinado de la totalidad de los bultos, quedando a su criterio la apertura del resto de bultos; si son productos diversos, se revisan las mercancías mencionadas en la factura con cada uno de los productos conforme a los códigos y referencias.

7. Verificación de las mercancías.- El inspector debe constatar de la mercancía lo siguiente:

- Cantidad de bultos, cajas, pallets, fundas, etc.
- Cantidad de unidades físicas.
- Peso de la mercancía, si es posible.
- Características y especificaciones de las mercancías:

Materia constitutiva

Nivel de elaboración

Función que va a realizar

Estado

Tamaño y presentación

Origen

⁴² Si se encontraren violentados los sellos del contenedor, o no coincidiesen sus especificaciones con lo declarado, no se procede al aforo

Después, realiza la siguiente comprobación:

Descripción.- Se identifican las mercancías según su naturaleza, y según elementos que lo identifican, como son marcas, números, referencias.

Estado.- El inspector establecerá si las mercancías son nuevas, usadas, reconstruidas, dañadas, antiguas, etc.

Cantidad.- Se revisarán las cantidades de unidades y bultos.

Calidad.- Revisar si las mercancías son de determinadas marcas de renombre garantizado o no.

Origen.- Se revisará el origen de la mercancía a través de la documentación de acompañamiento.

- 8. Cierre y sellado de bultos.-** Terminada la verificación, si el inspector considera necesario recoge muestras o catálogos que permitan esclarecer la naturaleza de las mercancías. Después el inspector procede a sellar y precintar los bultos abiertos utilizando la cinta de embalaje y los sellos que llevo para utilizar en el sellado de lo verificado.

Actividades después del Aforo.

- 9. Revisión documentaria.-** Una vez terminado el proceso de verificación, el inspector regresa a las oficinas en donde procede a comparar, que lo revisado esté acorde con lo que se expresa en la declaración de importación.

10. Comprobación de las partidas arancelarias.- El inspector recurre al Arancel Nacional de Importaciones, en el que se compara y confirma que lo expuesto en la Declaración Aduanera sea acorde con la naturaleza y la clasificación arancelaria de los productos importados; además se analiza si son mercancías de prohibida importación o si se requiere alguna autorización previa.

11. Valoración de las mercancías.- Comparando el valor de cada una de las mercancías importadas expuesto en la declaración de importación con lo estipulado en la factura comercial y los sistemas de valoración integrados a través de programas especializados y bases de datos en los que constan el universo de mercancías, sus valores y demás datos específicos necesarios para la valoración. Si llegare a existir alguna duda por parte del inspector, se debe acudir a la instancia superior para tratar de solventarla.

12. Constancia de inspección.- El inspector procede a realizar un informe en el que detalla todo lo revisado y analizado en el aforo, este es firmado por el inspector y entregado al supervisor que procede a la revisión de los resultados y realizar observaciones si son necesarias.

13. Aprobación o Rechazo.- Si el informe, se encuentra conforme a lo estipulado en la declaración se aprueba, se firma y se coloca un sello de seguridad, entregándose la documentación con el informe a la administración aduanera máximo 24 horas después de realizado el aforo.

Si el informe presenta alguna discrepancia con lo declarado, se procede a requerir a los importadores información detallada, confirmaciones con proveedores u otra información que permita dar un veredicto mas preciso; si persisten las discrepancias, la institución remite el informe con la documentación a la Administración Distrital para que resuelva sobre el caso.

14. Entrega de Documentos.- El supervisor procede a enviar los resultados a través del Sistema Integrado de la Aduana”, para agilizar el despacho, y paralelamente envía el informe respectivo de aprobación o rechazo, acompañado de la documentación original; se solicita a la aduana la respectiva firma de recepción.

15. Registros.- Para mantener constancia que la Administración Tributaria recibió la documentación y el informe, la verificadora lleva una carpeta de registro de recepción en la que se detalla la fecha y hora en que recibió la CAE y las especificaciones del trámite.

Se genera una bitácora virtual en el sistema interno de la organización, por parte del supervisor, en la que se lleva un registro y control detallado de todo lo referente a la documentación ingresada y despachada.

Además se origina un archivo físico independiente con las copias de los documentos de la importación, el respectivo informe de verificación, copia de la papeleta de depósito, copia del comprobante de venta y cualquier otro documento que amplíe y clarifique la información. Estos documentos deben ser adjuntados, grapados y entregados al supervisor, quien envía diariamente a las oficinas centrales para su registro y archivo.

16. Unidad Administrativa.- Se cuenta con la Unidad Administrativa que funciona en la oficina central y que se encarga de apoyar las actividades de campo, como es:

- Receptar la documentación generada en el servicio de aduana y archivarlo.
- Mantener el sistema virtual de apoyo y el archivo físico de aforos efectuados.
- Ayudar al proceso de valoración.
- Elaborar informes estadísticos mensuales, procesar información y ayudar con cualquier necesidad de la Unidad Operativa.

En el (ANEXO 11) se detalla en flujograma el proceso de Aforo Físico para la DNA.

4.1.3.7 Control Interno.

Debido a lo sensible, que resulta el proceso de control y verificación de mercancías, es necesario llevar un riguroso sistema de control interno. Por lo que se ha desarrollado dos tipos de controles:

- Controles de Personal
- Controles Documentales

4.1.3.7.1 Control de Personal.

Al ser un área muy sensible la del aforo, debido a la gran responsabilidad que significa realizar el control y verificación de las mercancías importadas, debemos reiterar que el personal que laborará en la organización, debe ser minuciosamente seleccionado, a través de varias entrevistas, se debe realizar una investigación de antecedentes, declaración juramentada de bienes, entre otras.

Se deben realizar controles de trabajo en campo, monitoreo permanente y controles documentales conforme a los procedimientos.

Se realizarán evaluaciones periódicas.

4.1.3.7.2 Controles Documentales.

Además se requieren registros sistemáticos de las actividades, a fin de llevar un control documentado procedente de las mismas, a continuación se detallan estos controles:

(Anexo 12) Acta de Entrega de Mecanismo de Seguridad Documental.- Se elaborará una acta, que será entregada por el Coordinador Distrital a los Supervisores de Aforo, en la que conste la entrega de Mecanismos numerados de seguridad que no puedan ser falsificados. En el acta constará la fecha de entrega y la cantidad de mecanismos de seguridad que pasen a custodia de los supervisores, la cantidad de documentos tramitados, al finalizar la semana la cantidad de mecanismos de seguridad devueltos, observaciones y la firma del que entrega y recibe.

(Anexo 13) Formato de Control Diario.- Servirá para constatar la cantidad diaria de aforos realizados, se mencionará la fecha y el distrito y se mantendrá las siguiente descripción de este formato.

Número.- Mecanismo de seguridad

Refrendo.- Número de refrendo timbrado por documento.

DAU.- Número del DAU.

Importador.- Razón social del Importador.

Factura.- Número de factura.

Tarifa.- Cantidad pagada sin el IVA.

Inspector.- Nombre del inspector que realizó el aforo.

Observaciones.- Comentarios.

(Anexo 14) Formato de Devolución de Documentos a la Aduana.- Sirve para registrar la devolución de los documentos tramitados hacia la Aduana, la forma del formato es la siguiente:

Refrendo.- Número de refrendo timbrado por documento.

Importador.- Razón social del Importador.

Fecha de entrega.- La fecha en que se entrega a la aduana los documentos.

Recibido.- Nombre y firma del funcionario de la aduana que recibe la documentación.

Observaciones.- Comentarios.

(Anexo 15) Informe de Aforo.- El informe que realizó el inspector en el que detalla todo lo revisado y analizado en el aforo, este es firmado por el inspector y el supervisor, y contiene:

Distrito y fecha.- La fecha y el distrito en que fue realizado el informe.

DAU y Refrendo.- El número del DAU y el refrendo de la documentación.

Importador.- Nombre del importador.

Descripción Física.- Contiene un detalle de los resultados relacionados con la cantidad, calidad, peso , naturaleza, etc., de las mercancías.

Clasificación Arancelaria.- Resultados del análisis de la clasificación arancelaria de los datos contenidos en la documentación.

Valoración.- El análisis del estudio de los valores declarados.

Observaciones.- Cualquier comentario esclarecedor de los resultados del análisis de aforo.

Importador, inspector y supervisor.- Espacios para sus respectivas firmas.

4.1.3.8 Modernización e Innovaciones.

Al tenor de una etapa de modernización de la aduana, se busca vincular procesos de control eficaces con el uso de nuevas tecnologías informáticas y sistemas estadísticos de manejo de información, que permitan la facilitación, la reducción del tiempo de despacho, la disminución de los riesgos, la disminución de pérdidas de los importadores; además en el ámbito estatal, es necesario mencionar el tema del escaso presupuesto estatal y las controladas asignaciones que deben ser utilizadas eficientemente; **nuestra institución marchará a la par de este proceso innovador y a la vanguardia de los adelantos tecnológicos, estadísticos y de control.**

4.1.3.8.1 Ámbito tecnológico y sistema de comunicación.

Se debe contar con los recursos tecnológicos que produzcan la eficiencia y agilización de los procesos realizados por la organización. Con esta premisa y conforme a los procesos de la institución, se considera importante contar con tecnología de punta que permita mantener una fluida comunicación interna, así como un contacto directo con la CAE a través de su sistema (SICE), en el que la información generada por nuestra organización alimente a través del Internet, de manera clara las bases de datos de la CAE y se constituya en una herramienta de facilitación del entendimiento de datos que colaboren en el control y en la determinación tributaria de los impuestos a pagar, por lo que la conexión con la CAE debe ser continua y retroalimentada constantemente.

A mas de contar con los sistemas de comunicación externa e interna, se debe contar con las herramientas necesarias para el normal desenvolvimiento de la organización, como es el sistema informático a nivel hardware y software.

Así como la utilización de la información procesada, obtenida de las inspecciones diarias realizadas a los importadores; información analizada, cruzada y procesada que es de gran utilidad. Como por ejemplo, bases de datos en los que se incluyen los importadores, las mercancías, la procedencia, los pesos, las cantidades, las fechas, la clasificación arancelaria, los valores de los productos, entre otros.

Es necesario contar con un sistema de software estratégico que se adecue al marco actual referido al aforo y verificación enmarcado en el análisis del riesgo y que se proyecte y adapte a los cambios que se realicen en el futuro.

Existen aplicaciones de software internacionales que han desarrollado perfiles de riesgo y control para los movimientos aduaneros, con comprobado éxito, los cuales pueden ser adquiridos, o inclusive, utilizados como ejemplo para crear un sistema que se apegue totalmente a la realidad ecuatoriana; de igual manera en algunas instituciones del Estado como el Servicio de Rentas Internas, existen herramientas de cruce de información, matriz de riesgo, análisis de sectores económicos, al igual que en la CAE que se están desarrollando aplicaciones de matrices de riesgo y otros estudios, que pueden ser tomadas como ejemplo para desarrollar el **software estratégico aplicable** para nuestra institución y permita hacer efectivo el proceso de aforo y verificación y actuar como **“herramienta de análisis y ayuda”** que facilite y reduzca los tiempos del ciclo de los diferentes pasos del proceso.

Por lo que se deben diseñar fuentes de datos confiables y de fácil manejo que permita cruzar información con otras instituciones del Estado. Automatizar procesos manuales que actualmente existen y generan una carga manual y documental.

Se debe buscar potenciar el intercambio de información con administraciones tributarias y aduanas de otros países para mejorar el sistema de control y los cruces de información.

La importancia del desarrollo tecnológico permitirá ser más competitivos dentro del marco de tratados y acuerdos internacionales que actualmente y en el futuro proliferarán entre nuestro país, la región y el mundo entero.

Debido a los enfoques tecnológicos, ambientales, entre otros, se considera procedente sugerir una renovación de las leyes que estén relacionadas al comercio exterior, que sea más flexible y permitan un mayor campo de acción para las autoridades. De todas formas, al final la tendencia a nivel internacional será que las leyes de comercio sean similares por lo que nuestro país debe iniciar este proceso a tiempo.

Los países de la región con las herramientas apropiadas deben evolucionar en el camino de la facilitación y el control, que conlleve a la integración de nuestras naciones y a la fortaleza del bloque para hacer frente al progresivo crecimiento de los volúmenes de comercio mundial.

4.2 Análisis de viabilidad financiera y política.

Hemos mencionado los beneficiosos procesos que incurriría esta organización, pero una de las partes importantes de este estudio es el beneficio económico que se producirá al contar con esta institución.

4.2.1 Viabilidad Financiera.

Por esta razón iniciaremos un estudio de la viabilidad financiera y demostraremos la ventaja de la ejecución de este proyecto. Conocemos lo sensible que en las actuales condiciones de nuestro país, resulta hacer ciertas inversiones, pero con la puesta en marcha de un proyecto innovador y de seguros ingresos para el país vale la pena realizar éste estudio; muchas veces los recursos del Estado son invertidos desmesuradamente y

en actividades improductivas, por lo que éste es un buen momento para sacar resultados positivos de una inversión, más aún tratándose de una institución autónoma de derecho público que es autosustentable y autogestionable.

Para iniciar, hablaremos sobre las necesidades de infraestructura; la DNA para realizar la verificación y el aforo, debe contar inicialmente con un espacio físico en los distritos que va a realizar su trabajo, que pueden ser los lugares que la CAE ha concedido a las verificadoras como centros de operaciones o se pediría oficinas permanentes, por lo que sería no muy representativo el valor del acondicionamiento que se tendría que hacer para contar con oficinas para esta institución, es decir mejorar los escritorios, las sillas, aire acondicionado. Para la parte administrativa deberá funcionar, oficina en Guayaquil en la que se llevará el control de la documentación en general y estas oficinas pueden estar ubicadas en las instalaciones del Ministerio de Economía.

El personal necesario para realizar este trabajo se compone:

Un Coordinador Nacional.

Un Coordinador Regional por Distrito, a excepción de Guayaquil, que va a haber uno para el Puerto y otro para el Aeropuerto.

Un asesor general, que se dedique principalmente al apoyo legal.

Cuatro supervisores por distrito, para Guayaquil Aéreo, Marítimo y Quito.

Dos supervisor por distrito, para Manta, Esmeraldas, Cuenca y Puerto Bolívar.

Tres valoradores por distrito, para Guayaquil Aéreo, Marítimo y Quito.

Un valorador por distrito, para Manta, Esmeraldas, Cuenca y Puerto Bolívar. (con apoyo de valoración telefónica si es necesario de los otros distritos).

Veinte inspectores por distrito, para Guayaquil Aéreo, Marítimo y Quito.

Cuatro inspectores por distrito, para Manta, Esmeraldas, Cuenca y Puerto Bolívar. (con apoyo de inspectores de otros distritos si es necesario).

Dos persona para apoyo logístico por distrito (facturación y logística en general).

Ocho personas para limpieza para los distritos.

En las oficinas centrales de Guayaquil, se contará con un Coordinador Administrativo-Financiero, dos persona para servicio a cliente, dos asistentes administrativos, contador y dos auxiliares, tres personas de apoyo logístico, un Coordinador de Sistemas, tres asistente y diez digitadores.

Los sueldos inicialmente serían:

Puesto	No. personas	Sueldo	Beneficios de ley	Total Individual	Total Mensual	Total Anual
Coordinador Nacional	1	4.000,00	816,00	4.816,00	4.816,00	57.792,00
Asesoría						
Asesor General	1	2.500,00	510,00	3.010,00	3.010,00	36.120,00
Operativo						
Coordinador Regional	6	3.000,00	612,00	3.612,00	21.672,00	260.064,00
Supervisores	20	2.200,00	451,00	2.651,00	53.020,00	636.240,00
Valoradores	13	1.800,00	369,00	2.169,00	28.197,00	338.364,00
Inspectores	76	1.800,00	369,00	2.169,80	164.844,00	1.978.128,00
Apoyo logístico	14	300,00	61,20	361,20	5.056,80	60.681,60
Administrativo						
Coordinador admin.-Finan.	1	3.000,00	612,00	3.612,00	3.612,00	43.344,00
Coordinador sistemas	1	3.000,00	612,00	3.612,00	3.612,00	43.344,00
Contador	1	1.600,00	326,40	1.926,40	1.926,40	23.116,80
Asistentes	5	700,00	142,80	842,80	4.214,00	50.568,00
Servicio al Cliente	2	500,00	102,00	602,00	1.204,00	14.448,00
Auxiliares	2	500,00	102,00	602,00	1.204,00	14.448,00
Digitadores	10	400,00	81,60	481,60	4.816,00	57.792,00
Apoyo logístico	3	300,00	61,20	361,20	1.083,60	13.003,20
Personal de Limpieza	8	200,00	40,80	240,80	1.926,40	23.116,80
TOTAL						\$ 3.650.570,40

Material de trabajo.

Equipo de Computación.

22 computadoras portátiles	\$2,000.00	\$44,000.00
120 computadoras personales	\$500.00	\$60,000.00
Otros		\$10,000.00
TOTAL		\$114,000.00

Muebles y enseres.

125 escritorios	\$150.00	\$18,750.00
125 sillas	\$40.00	\$5,000.00
10 aires acondicionados	\$300.00	\$3,000.00
Otros muebles y enseres		\$14,000.00
TOTAL		\$40,750.00

Equipo de oficina		\$30,000.00
Varios		\$15,000.00

Ingresos.

Dentro de los distritos con mayor afluencia de importaciones (Quito y Guayaquil) es común que se realicen 150 aforos diarios, y en los otros distritos se realiza una cantidad menor de aforos.

Distritos Aduaneros	Cantidad aproximada de aforos mensuales
Aeropuerto Quito	3.000
Aeropuerto Guayaquil	3.000
Puerto Marítimo Guayaquil	3.000
Puerto Marítimo de Manta	400
Puerto Marítimo Esmeraldas	160
Aeropuerto Cuenca	160
Puerto Bolívar	120
TOTAL	9.840

El total de aforos mensuales multiplicado por los doce meses del año, nos arroja un resultado de 118080 aforos anuales.

Dentro de la tabla del tarifario que cobraría la DNA, para aproximar al valor promedio de cobro, tomamos las tarifas correspondientes a un valor FOB desde (\$200) hasta (mas de \$10.000), sumamos las tarifas (\$40,00+\$60,00+\$80,00+\$100,00+\$120,00+\$200,00) y el promedio, nos da un valor de \$100, que asumiremos como valor promedio de cobro para cada aforo.

	Total aforos	Tarifa Promedio \$	Ingreso Anual \$
Anual	118.080	100	11.808.000

Nos da como resultado un Ingreso Bruto Anual asumido de **\$11.808.000,00** dólares.

Tomando la información detallada, se presenta a continuación el flujo financiero y económico del **proyecto DNA**.

De acuerdo al análisis financiero realizado, se puede verificar el superávit positivo anual que se generaría a favor de las arcas fiscales del país. Según nuestro proyecto las utilidades fluctúan entre los siete millones de dólares anuales, y una relación beneficio-costos de 3.14 veces, durante los cinco años en que se ha proyectado este estudio.

El hecho que se trate de un servicio que no necesita una inversión representativa, que para cubrir los gastos se deberá financiar con aproximadamente el 32% anual de los ingresos y el restante 68% representa ingresos líquidos para el Estado, consideramos que éste proyecto es de absoluta aplicación.

Al consolidar la DNA, confirmaremos que el Estado es capaz de cuidar sus intereses, realizando servicios para los cuales se encuentra capacitado y no que determinados capitales salgan del país sin que se justifique esa necesidad.

4.2.2. Viabilidad Política.

Conforme al análisis realizado y a los resultados obtenidos podemos concluir que es imperante el reemplazo de las verificadoras. En las leyes, como se ha estudiado en anteriores capítulos, no menciona específicamente los casos de obligatoriedad de las concesiones y menos aún sobre las verificadoras, por consiguiente se resume a un tema regido por “contrato”, aprobado por “decreto ejecutivo” y reglamentado por “acuerdo ministerial”. Sería entonces necesaria la **decisión política del gobierno de turno** de no

renovar nuevamente los contratos a las verificadoras, de generar el ambiente propicio para iniciar el proceso de verificación y aforo por parte del Estado y de suscribir “decretos ejecutivos” y “reglamentos” en este sentido, similares a las recomendaciones hechas en este trabajo.

La Dirección Nacional de Aforo (DNA), con sus capacidad institucional deberá sustentar y reaccionar ante cualquier fenómeno o eventualidad con la fortaleza adecuada; conforme al análisis realizado en este trabajo existe la viabilidad de que la DNA se desarrolle y funcione adecuadamente permitiendo que el Estado mantenga o recupere sus capacidad reguladora y aporte a la reactivación del crecimiento de la economía.

Para que se instrumente este cambio se debe contar con la capacidad de romper múltiples resistencias que se oponen al cambio y de ejercicios de autoridad que den apertura a los **consensos**, es decir las reformas y los acuerdos. Entre los actores fundamentales del cambio, se encuentran diversos conglomerados que conforme a los intereses comunes apoyarán las reformas planteadas en este trabajo, como son: **los gremios de empresarios, cámaras de comercio e industrias**, que conforme a los resultados de las encuestas y entrevistas, sus intereses se centran en la eficiencia y en la ágil desaduanización de las mercancías de importación, en la disminución de las tarifas de aforo y en el aumento de la competitividad.

La DNA, conforme a sus políticas de eficiencia, honestidad, control, profesionalismo y buen servicio, mantendrá una adecuada comunicación con **los operadores de comercio exterior** que utilizarán sus servicios, asesorándolos y educándolos para que brinden un

servicio adecuado a sus clientes, complementando la cadena de valor que beneficie a nuestra nación.

Por lo que se debe tratar de pensar más en beneficio del país, desechando intereses particulares, sesgados y de provecho para ciertos grupos de poder. Ya lo decía Bertold Brecht hablando del peor de los bandidos: “El politiquero aprovechador, embaucador y corrompido, lacayo de las grandes empresas nacionales y extranjeras” .

CAPITULO 5

Conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones.

- El Estado ecuatoriano acorde a los profundos cambios que se vienen erigiendo en el comercio internacional, debe estar preparado para negociar utilizando herramientas innovadoras y actualizaciones tecnológicas que sean competitivas y nos permitan ponernos en la vanguardia del comercio.
- En éste contexto surge la idea de modernizar ciertas áreas prioritarias que conforme a estudios y opiniones calificadas deben ser impulsadas. Dentro del ámbito aduanero, existen varios servicios concesionados, entre los que tenemos la verificación y aforo físico en destino.
- Han pasado diez años desde que las empresas verificadoras realizan el aforo físico, las cuales al ser multinacionales, es evidente suponer que exportan capitales a sus países de origen y diversos criterios apuntan a cuestionar el servicio, el profesionalismo y la credibilidad de estas empresas, por lo que se genera la inquietud de conocer si el Estado debe dar por terminado el contrato con las verificadoras y considerar si el Estado está capacitado para realizar este trabajo.

- Por lo que se estudió el desenvolvimiento de las verificadoras en otros países de la región, dando resultados negativos en su gestión, motivo por el cual, ya no operan brindando el servicio de aforo en Sudamérica, como es en Bolivia, Chile, Brasil, Perú, Paraguay, Venezuela, conforme al estudio realizado.
- Se realizaron encuestas a operadores de comercio exterior quienes se encuentran relacionados al servicio prestado por las verificadoras. Entre los resultados que se obtuvieron de las encuestas encontramos que el 100% de los encuestados no están conformes con el servicio de las verificadoras.
- Además el 92% de los encuestados creen que las verificadoras no actúan con eficiencia y profesionalismo, y el 90% consideran que estas empresas no son transparentes y honestas.
- Asimismo el 66% de los encuestados consideran que en la actualidad ya no serían necesarias las verificadoras para el aforo físico en destino, y el 72% creen que se debería dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y reemplazarlas con una institución del Estado.
- Por otro lado se efectuaron entrevistas a expertos en el tema, a gremios comerciales e importadores directos. Los informantes calificados opinan que la falta de preparación, eficiencia y profesionalismo; la falta de agilidad en la inspección y entrega de documentos; la falta de honestidad, transparencia, seriedad y buen criterio, la falta de procesos técnicos y de tecnología de punta, ha contribuido según los entrevistados para que se retrasen los despachos de los trámites de importación.

- A las verificadoras les ha faltado tener un conocimiento más amplio de la naturaleza de las mercancías, en muchas ocasiones sus inspectores desconocen totalmente cual es el producto que están revisando, lo que ocasiona que se distorsione el proceso al momento de querer realizar su respectiva clasificación arancelaria y valoración.

- La clasificación arancelaria de las mercancías importadas busca que los importadores paguen los impuestos arancelarios precisos, correspondientes a sus importaciones, pero muchas veces los inspectores desconocen las Reglas Generales de clasificación de mercancías y las técnicas, lo que les lleva a cometer arbitrariedades. De igual manera las verificadoras realizan la valoración de las mercancías, pero lamentablemente también existe una insipiente aplicación de las Normas de Valoración de la OMC y sus métodos, que deberían ser utilizadas conforme a lo que estipula la Ley Orgánica de Aduanas.

-Desde que se les concesionó a las verificadoras este servicio, cada una obtiene anualmente ingresos que oscilan entre los cuatro millones de dólares, al ser cuatro empresas hablaríamos de diez y seis millones de dólares, de ingresos para las empresas privadas multinacionales.

- Está claro que las empresas verificadoras cuentan con una estructura no solo local sino internacional y su presencia en un inicio y durante los primeros años, aportó con la experiencia para que el Estado ecuatoriano desarrolle las herramientas suficientes para realizar este trabajo. Hoy en día, el Estado ecuatoriano está capacitado y le corresponde el reto de poner en práctica la dirección de este servicio.

- Finalmente los entrevistados y encuestados en su mayoría consideran que el Estado debe realizar el trabajo de verificación y aforo físico.
- La institución reemplazante (DNA), deberá disponer de todas las herramientas necesarias para cumplir a cabalidad y con eficiencia la labor que se le encargará.
- La DNA, al ser la institución que realice el aforo físico, deberá implementar procesos de control eficaces con el uso de nuevas tecnologías informáticas, sistemas estadísticos de manejo de información y deberá contar con profesionales capacitados con formación de alto nivel.
- Conforme a las proyecciones financieras, se vislumbra un beneficio económico representativo para el Estado al incrementar las arcas fiscales, y un beneficio para el importador y por ende para el consumidor final al disminuir las tarifas de cobro.

Recomendaciones.

- Dar por terminado los contratos con las verificadoras para el aforo físico.
- El Estado debe realizar procesos de determinación tributaria, fiscalización y todos los controles estipulados por la ley a los verificadores mientras operen en este país, pues conservan contratos de diversos servicios con distintas empresas.
- Iniciar el proceso de verificación y aforo por parte del Estado a través de la “Dirección Nacional de Aforo”, que beneficiará al país al incrementar las arcas fiscales y disminuiría los precios finales de las mercancías importadas, permitiría la participación de profesionales capacitados y ofrecería servicios de calidad.
- Implementar dentro de la DNA, un proceso innovador que se encuentre a la vanguardia de los adelantos tecnológicos, estadísticos y de control, a través de herramientas necesarias que van desde estudios de riesgo hasta programas informáticos especializados que deberán ser implementados desde un inicio.
- Consolidar una cátedra especializada en los temas referidos al comercio exterior y a los temas específicos del aforo como son la merciología, la clasificación arancelaria y valoración.
- Además se deberá contratar a personal calificado e idóneo para que realicen las funciones que se encargarán a la DNA.

- Contratar a las verificadoras, esporádicamente, solamente cuando sea necesario, debido a efectos de dificultad en la merciología o valoración específica de ciertos productos especiales, estableciendo una tarifa por parte del Estado acorde a la dificultad del trabajo que oscilará entre los valores actualmente cobrados por el aforo (entre 80 y 120 dólares) .

- Tomar en consideración por parte del gobierno los argumentos y alternativas expuestas en éste estudio, que no son mas que ideas y sugerencias que buscan en su ámbito específico el desarrollo del país y el mejoramiento de la vida de la población.

Bibliografía.

ACOSTA Alberto, Jürgen SCHULDT, *La Hora de la Reactivación*, Ecuador, ESPOL-ILDIS, 1999.

ACOSTA Alberto, *El Estado como solución*, ILDIS, Quito, Ecuador, 1998.

ANDERSON David, Dennis SWEENEY, *Estadística para Administración y Economía*, International Thomson Editores, Séptima Edición, México, 2001.

ARIAS María, Pilar VARGAS, *Influencia de las Compañías Verificadoras en la Aduana*, Quito, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Tecnológica Equinoccial, 2002

BERENSON M., LEVINE D., *Estadística para Administración y Economía*, Mc Graw Hill Interamericana, 1991.

CORPORACIÓN ADUANERA ECUATORIANA, Internet, Pagina web.

CORREA Rafael, *La Vulnerabilidad de la Economía Ecuatoriana*, Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito, Ecuador, 2004.

DIETERICH, DUSSEL, FRANCO, PETERS, STAHMER, ZEMELMAN, *Fin del Capitalismo Global, El Nuevo Proyecto Histórico*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1999.

FRANKLIN Enrique Benjamín, *Organización de Empresas*, México, Mc Graw Hill Interamericana, 1998.

HAMMER Michael, James CHAMPY, *Reingeniería*, Colombia, Editorial Norma S. A., Mayo 1995.

JARAMILLO Edmundo, *Teoría del Comercio Exterior con aplicación al caso ecuatoriano*, Editorial La Corona (UCE), Quito, Ecuador, 1990.

LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO, Quito, Edimpres S.A., Agosto 2003.

LEY ORGÁNICA DE ADUANAS, Quito, Edimpres S.A., Agosto 2003.

MINISTERIO DE FINANZAS, *Acuerdo Ministerial No 014*, Quito, Ecuador, Registro Oficial, 4 de Febrero de 1.998

MINTSBERG Henry, *El Proceso Estratégico*, México, Prentice Hall..

QUINTEROS Marco, Rodrigo SOSA, “*La tributación Aduanera en el Ecuador*”, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Económicas, Quito, 1984.

RUIZ Giovanna, *La modernización aduanera y su incidencia en las importaciones de mercaderías a consumo*, Quito, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Tecnológica Equinoccial, 1998

SAPAG CHAIN Nassir, *Preparación y Evaluación de Proyectos*, Chile, Mc Graw Hill Interamericana, 2000.

ANEXOS

ANEXO 1

ABREVIATURAS

DV: Ad-valorem
CAE: Corporación Aduanera Ecuatoriana.
CAN: Comunidad Andina de Naciones
CIF: (Cost, Insurance and Freight) Costo, seguro y flete.
DAU: Documento Aduanero Único.
DAV: Declaración Aduanera de Valor.
DNA: Dirección Nacional de Aforo.
DUI: Documento Único de Importación.
FOB: (Free on board) Libre a bordo.
FUE: Formulario Único de Exportación.
ICE: Impuesto a los Consumos Especiales.
IFIA: International Federation of Inspection Agencies
IVA: Impuesto al Valor Agregado.
LOA: Ley Orgánica de Aduanas.
LRTI: Ley de Régimen Tributario Interno.
OMA: Organización Mundial de Aduanas.
OMC: Organización Mundial de Comercio.
SICE: Sistema Interactivo de Comercio Exterior.

GLOSARIO DE TÉRMINOS BÁSICOS

Ad-valorem.- Impuesto aduanero expresado en términos monetarios, que nace de la aplicación del arancel de importaciones.

Arancel.- Gravamen aplicado a la importación de mercancías, con el propósito de proteger a la industria nacional, generar recursos fiscales y sirve para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos.

Valoración.- Base imponible de los impuestos arancelarios a la importación, que se obtiene a través de un sistema que debe ser uniforme, equitativo y neutro y que se rige en base a una reglamentación.

Verificadora.- Empresas multinacionales que prestan servicios de inspección relacionados con la calidad, cantidad, análisis arancelario y verificación de precios de mercancías.

Aduana.- Servicio público que tiene a su cargo el control de entrada y salida de personas y mercancías y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras.

Incoterms.- Términos de compra y venta en el comercio internacional, sirve para conocer la distribución de los gastos y las correspondientes responsabilidades entre el vendedor y el comprador.

Flete.- Valor de alquilar un transporte para transportar mercancías a nivel nacional o internacional.

Anexo 2

Procesos dentro del Comercio Exterior

Territorio Aduanero.

Es el territorio nacional en el cual se aplican las disposiciones de la Ley Orgánica de Aduanas y comprende:

-Zona primaria.- Es la parte del territorio aduanero en la que se habilitan recintos para la práctica aduanera.

-Zona secundaria.- Es la restante del territorio aduanero. (Art.2 de la LOA).

Aduana.

Es un servicio público que tiene a su cargo:

-Vigilancia y control de entrada y salida de personas, mercancías y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras

-Determinación y recaudación de las obligaciones tributarias

-Resolución de reclamos, recursos, peticiones y consultas

-Prevención, persecución y sanción de infracciones aduaneras

Los servicios aduaneros comprenden el almacenamiento, verificación, valoración, aforo, liquidación, recaudación tributaria y el control y vigilancia de las mercancías.

Los servicios aduaneros podrán ser concesionados a la empresa privada conforme a las disposiciones de la ley de Modernización del Estado.

(Art. 4 de la LOA).

INCOTERMS (Terminología comercial uniforme)

Términos de compra y venta en el comercio internacional. Sirven para conocer la distribución de los gastos y las correspondientes responsabilidades entre el vendedor y comprador.

En ella se definen 13 términos comerciales, que se agrupan en cuatro categorías identificadas por las letras E, F, C y D.

<u>Grupo E</u>	<u>Término</u>	<u>Significado</u>
Salida	Exwork (EXW)	Entrega mercadería en Fábrica.

<u>Grupo F</u>	<u>Término</u>	<u>Significado</u>
Flete no Pagado	FCA o (FRC) Free Carrier	Franco transportista.
	FAS Free Alongside Ship	Franco al costado del buque.
	FOB Free On Board	(Puerto de Carga Convenido) Franco a bordo.
<u>Grupo C</u>	<u>Término</u>	<u>Significado</u>
Flete Pagado	CFR o (C&F) Cost and Freight	(Puerto de Destino Convenido) Costo y flete
	CIF Cost Insurance and Freight	Costo, seguro y Flete
	CPT Carriage Paid To	Transporte pagado hasta
	CIP Carriage and Insurance Paid To	Transporte y seguro pagado hasta (No incluye valor de la carga)
<u>Grupo D</u>	<u>Término</u>	<u>Significado</u>
Llegada	DAF Delivered at Frontier	Entregada en Frontera
	DES Delivered ex-ship	(Puerto de Destino Convenido) Entregada sobre el buque
	DEQ Delivered ex-quay duty paid	Entregada en muelle
	DDU Delivered duty unpaid	Entregada derechos no pagados
	DDP Delivered duty paid	Entregada derechos pagados

Los que mas se utilizan en las negociaciones que se realiza nuestro país, son los términos FOB, CIF y C&F, que serán muy utilizados en nuestro análisis.

IMPORTACIONES

Importación a consumo.- Es el régimen aduanero por el cual las mercancías extranjeras son nacionalizadas y puestas a libre disposición para su uso o consumo definitivo. (Art. 55 de la LOA).

REQUISITOS PARA IMPORTAR

Personas naturales o jurídicas:

Importaciones bajo los \$4.000usd FOB

- Registro Único de Contribuyentes (RUC)
- Factura comercial
- Conocimiento de embarque, la guía aérea (Air Waybill) o la carta de porte
- Póliza de seguros
- Obtener autorizaciones en los Ministerios si es necesario

Importaciones sobre \$4.000usd FOB

- Registro Único de Contribuyentes (RUC)
- Registro de firmas del Banco Central
- Llenar Documento Único de Importación (DUI), que deberá ser presentado ante los bancos o sociedades financieras corresponsales del banco central, los mismos que, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos pertinentes del importador, concederán el respectivo visto bueno en el referido documento, o a través de internet directamente por parte del Banco Central.
- Elaborar nota de pedido en base a la factura proforma del exportador
- Solicitar certificado de inspección en origen a las verificadoras
- Obtener autorizaciones en los Ministerios si es necesario

Casos que no requieren visto bueno:

- Aquellos cuyo valor FOB no excede los \$4.000
- Efectos personales, menaje de casa, equipo de trabajo, franquicias diplomáticas
- Tráfico postal o Courier
- Otros casos excepcionales

El importador previo al embarque de las mercancía, tendrá que conocer si las mismas son de prohibida o permitida importación. Las mismas que se encuentran establecidas en la Resolución 182 del COMEXI, publicado en el Registro Oficial No. 57 del 8 de Abril del 2003.

Certificado de Inspección.

Si la mercadería tiene un valor de US4.000 FOB o más, se solicita a las verificadoras una inspección en origen y la emisión del respectivo certificado.

Según la resolución 11-2002-R3 publicada en el Registro Oficial N0 619 del 16 de Julio del 2002, el Directorio de la CAE, establece una tabla de cobro por parte de estas empresas.

1. Mercadería en General.

Embarques		tarifa sobre valor FOB
Desde \$	hasta \$	%
0-----0	100.000	0.70
más de 100.000	500.000	0.65
más de 500.000	1.000.000	0.55
más de 1.000.000	2.000.000	0.40
más de 2.000.000	o más	0.30

2. Graneles

0-----0	500.000	0.30
más de 500.000	1.000.000	0.25
más de 1.000.000		0.20

La tarifa mínima es \$180usd

Dentro de los productos que pueden ser considerados a granel, podemos mencionar: frutas, hortalizas, especias, aceites, minerales, químicos, abonos, entre otros.

Las verificadoras autorizadas para operar en la certificación en origen para las mercancías que van a ser importadas a nuestro país son: COTECNA, SGS, BIVAC, ITS.

POLIZA DE SEGURO

Se contrata a una Cía. Domiciliada en el Ecuador. En el DUI se ingresa el valor de la prima.

Las formas de cobertura que pueden aspirarlos asegurados son:

Libre avería particular, Con avería particular, Contra todo riesgo.

FLETE

No es exigido que se contrate en el Ecuador. Si se lo contrata en el extranjero se lo denomina prepaid y si se lo hace en el Ecuador se lo considera colect.

Llegada de la mercadería al país

La Cía. transportadora o agencia de carga debe entregar:

- Manifiesto de carga
- Al importador se entrega el conocimiento de embarque, la guía aérea (Air Waybill) o la carta de porte dependiendo la vía
- La fecha de llegada para fines aduaneros se produce el momento que ingresa a una bodega habilitada
- Tiene 15 días hábiles para presentar el DUI o DAU ante la aduana , si no se hace la mercadería se considera en abandono tácito

Documentos necesarios

DUI (Documento Único de Importación)

DAU (Declaración Aduanera Única)

- Formulario A
- Formulario B
- Formulario C
- DAV

Se presenta a la gerencia distrital a través de un agente afianzado de aduana

Documentos que acompañan al DAU

- DUI con la aprobación del banco corresponsal
- Factura comercial
- Conocimiento de embarque, guía aérea o carta de porte
- Certificado de inspección (si es necesario)
- Certificado de origen (si es necesario)
- Póliza de seguro
- Autorizaciones (si es necesario)

Proceso en la CAE

En el Departamento de Comprobación:

Revisa la documentación y que esta esté:

- Acorde con declaración, partida arancelaria y valor, habilitación de agente
- Si no se presentan observaciones se acepta y se pone la fecha actual como refrendo, puede ser el aforo aleatorio si el sistema arroja esta opción, el cual imprime el nombre de la verificadora si es aforo físico

A partir de la fecha de aprobación, el importador tiene hasta dos días hábiles para pagar los tributos de autoliquidación, o dos días hábiles a partir del aforo físico (si este se da). Si la documentación está correcta se pagan los tributos en banco corresponsal.

La CAE revisa que el pago corresponda a la liquidación y se desglosan los documentos.

Si el valor es inferior a \$4.000, obligatoriamente pasa a las empresas verificadoras, o si el sistema de la CAE arroja aforo aleatorio para las verificadoras; luego de estas cobrar sus servicios, realizan el aforo físico en destino.¹

Si la empresa verificadora aprueba lo declarado por el importador, se pagan los tributos y se ordena la entrega de la mercadería.

El importador debe guardar sus copias por lo menos tres años en la que prescribe la acción fiscal en caso de pago indebido.

Mecanismo Arancelario

ARANCEL.- : Sistema de gravámenes que se aplica a la importación para proteger a la industria nacional, genera recursos fiscales y sirve para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos.

Documento legal en el que constan todas las mercaderías, en su clasificación sigue una norma internacional (Sistema Armonizado), en:

- La Comunidad Andina (NANDINA), no se pagan derechos arancelarios y cláusulas de salvaguardias.
- (ALADI), trato de preferencias arancelarias

Estructura: El Ecuador tiene subpartida a nivel de 10 dígitos, descripción y tarifa.

DIGITOS:

Capítulo	00
Partida arancelaria	0000
Subpartida arancelaria internacional	0000.00
Subpartida arancelaria regional	0000.00.00
Subpartida arancelaria nacional	0000.00.00.00

DESCRIPCION: de mercadería conforme a arancel

TARIFA: Porcentaje que se cobra en base al valor de la mercadería , en el Ecuador es CIF (ad-valorem)

Liberación de Pago de Aranceles

- Convenios Bilaterales y Multilaterales.

CAN. 100%

ALADI. 100% u otros porcentajes menores dependiendo de la Negociación

- Convenios Consulares, embajadas, franquicias diplomáticas 100%

- Acuerdos Ministeriales

Exentos de pago de tributos al comercio exterior, por las importaciones a consumo de las siguientes mercancías: (Art. 27 LOA)

¹ El proceso referido en este párrafo es el que se analiza en este estudio

i) Efectos personales de viajeros;

ii) Menajes de casa y equipos de trabajo;

iii) Envíos de socorro por catástrofes naturales o siniestros análogos a favor de entidades del Sector Público o de organizaciones privadas de beneficencia o de socorro;

iv) Las que importe el Estado y las instituciones y organismos que constan en el Catastro de Entidades del Sector Público y la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA);

v) Donaciones provenientes del exterior, a favor de las instituciones del Estado o del sector privado sin fines de lucro, destinadas a cubrir servicios de salubridad, alimentación, asistencia técnica, beneficencia, asistencia médica, educación, investigación científica y cultural, siempre que tengan suscritos contratos de cooperación con instituciones del Estado.

No habrá exención de impuestos en las donaciones de vehículos, excepto cuando se trate de aquellos necesarios para usos especiales, tales como ambulancias, vehículos clínicos o radiológicos, coches biblioteca, carros de bomberos, etc., y siempre que su función, sea compatible con la actividad de la institución beneficiaria;

vi) Fétretos o ánforas que contengan cadáveres o restos humanos;

vii) Muestras sin valor comercial;

viii) Las previstas en la Ley de Inmunidades, Privilegios y Franquicias Diplomáticas, que incluye las representaciones y misiones diplomáticas y consulares, organismos internacionales y otros organismos gubernamentales extranjeros acreditados ante el gobierno nacional; y,

ix) Los vehículos ortopédicos, aparatos médicos, ayudas técnicas, herramientas especiales, materia prima para órtesis y prótesis que utilizan las personas con discapacidades para su uso o las personas jurídicas encargadas de su protección.

No se reconocen más exoneraciones que las previstas en este artículo, por lo tanto las exclusiones o dispensas previstas en otras leyes, generales o especiales, no se aplicarán en la liquidación de los tributos al comercio exterior.

Las importaciones de maquinarias, implementos y otros materiales necesarios para la exploración y explotación de hidrocarburos que realicen directamente las empresas que hayan suscrito con el Estado contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, en sus diversas modalidades, durante el período de exploración y en los primeros diez años de explotación, siempre que dichos artículos no se produzcan en el país, se acogen a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Hidrocarburos; consecuentemente gozarán de la exención del cien por ciento de los impuestos arancelarios.

Mecanismos Para-arancelarios

CUANTITATIVOS:

-**Salvaguardia** (Provisional para ciertos productos de la CAN, en un plazo limitado)

-**Tasa de FODINFA** (0.5% Valor CIF)

-**Tasa de Control** (\$40USD, se aplica al despacho de mercaderías bajo regímenes especiales, excepto depósito industrial)

- **IVA.**- 12%(CIF+Aranceles+Tasas), Art. 57 de LRTI.

- **ICE.**- La base imponible se determina incrementando el valor ex-aduana un 25%

<u>Productos</u>	<u>Tarifa %</u>
Cigarrillo Rubio	75
Cigarrillo Negro	18
Cerveza	30

<u>Productos</u>	<u>Tarifa %</u>
Bebidas Gaseosas	10

Alcohol y productos alcohólicos distintos a la cerveza	26
---	----

Vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3.5 ton. de carga	5
---	---

Aviones, avionetas, helicópteros excepto los que se utilizan para transporte de carga y pasajeros, motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y barcos de recreo	10
---	----

- **Cuota redimible del CORPEI** (Corporación de promoción de exportaciones e inversiones)

- 1.5 por mil sobre valor FOB de exportaciones
- 0.5 por mil de valor FOB de exportaciones de petróleo y sus derivados
- 0.25 por mil de valor FOB de importaciones con un mínimo de \$5,00

CUALITATIVOS:

- Certificado de Origen: Necesario cuando se importa de la CAN y ALADI, trato de preferencias de aranceles
- Certificado Sanitario: Productos animales no tengan enfermedades, MAG, SESA (Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria)
- Certificado Fitosanitario: Estado de productos vegetales, MAG, CESA
- Certificado Ictiosanitario: Productos acuáticos no tienen enfermedades, MICIP (Dirección General de Pesca)
- Certificado de Inspección (Verificadora)
- Certificado de Calidad
- Registro Sanitario: (Antes de importar se solicita al Ministerio de Salud), alimentos, medicamentos, etc.

EXPORTACIONES.

Exportación a consumo.- Es el régimen aduanero por el cual las mercancías, nacionales o nacionalizadas, salen del territorio aduanero, para su uso o consumo definitivo en el exterior. (Art. 56 de la LOA).

Proceso.- Realizado el acuerdo entre exportador e importador, el exportador inicia los trámites de exportación:

Preparación de Documentos:

- a) Adquirir Formulario Único de Exportación
- b) Elaborar la factura comercial, original y copias, detallando los términos y condiciones de compra y venta.
- c) Elaborar la lista de bultos (Packing List).
- d) Declaración-Cupón de Aportación a la CORPEI
- e) Emitir una guía de remisión, por cada unidad de transporte por carretera de mercancías utilizada, en el traslado de los bienes en el territorio nacional.

Trámite Bancario

Tramitar en el Banco Corresponsal el FUE, y este puede amparar embarques parciales y rige durante 30 días.

Presentar FUE y Factura Comercial (original y copias).

Procedimiento Aduanero

Una vez aprobado el FUE y con la Lista de Bultos, se tramita el aforo y el embarque.

- Presentar FUE, factura y Documento de Transporte (Conocimiento de Embarque o Guía Aérea)
- Liquidador comprueba el pago al banco, si no hay observaciones da el visto bueno.
- Exportaciones por puertos, pasan a Autoridad Portuaria donde pagan tasas y luego a Compañía Naviera. En las Aéreas, pasan a Cía. Aérea.

Anexo 3

Verificación en Origen.

- Los bienes que sean importados al Ecuador deberán ser inspeccionados por una de las verificadoras contratadas, las cuales analizarán la documentación relacionada, como son, partida arancelaria, valor aduanero, condición, calidad y cantidad de la mercancía, determinando la base imponible sobre la que se calcularán los tributos que gravan la importación.
- La inspección de los bienes deberá realizarse antes del embarque, en los centros de producción, en los depósitos de almacenamiento, en los puertos de embarque, según la naturaleza del producto y las condiciones de la operación comercial.
- Los embarques serán sellados o precintados por la verificadora luego de la inspección.
- La inspección se llevará usando métodos y técnicas modernas, aceptadas nacional e internacionalmente para cumplir con sus obligaciones contractuales.
- Las verificadoras deben cumplir con la inspección en origen en los países que sean necesarios.
- ***La inspección de la clase, cantidad, calidad y comparación de precios, deberán realizarse de acuerdo a los más altos estándares, aplicables a dichas inspecciones y comparaciones.***
- En caso de discrepancias en que los precios aceptados por la verificadora resulten inferiores en mas de un 10% con respecto al mercado respectivo, esta será multada en el mismo acto administrativo, con el equivalente al de los derechos que se tratan de evadir.
- La verificadora procederá a la emisión del Certificado de Inspección.
- ***La empresa deberá presentar un Programa de Creación de Unidades de Valoración con personal en la Aduana ecuatoriana, en el que incluya, entre otras cosas las técnicas, procedimientos técnicos, administrativos y organizacionales empleadas por el personal de la verificadora.***
- ***Las verificadoras deberán cooperar y participar en la creación del banco de datos de la Aduana Ecuatoriana consignada en los certificados de inspección, dando la asesoría técnica para la creación de programas y procedimientos y entrenar al personal nacional de la Aduana.***

- Las verificadoras proveerán un informe mensual escrito, sobre todas y cada una de las operaciones supervisadas, el mismo que servirá para el monitoreo, control y evaluación de sus obligaciones.
- El Estado a efectos de fiscalización, exigirá a las verificadoras la presentación de cualquier documentación, además estas se encuentran sujetas al pago del Impuesto a la Renta sobre las utilidades generadas en el país, así como las remesas remitidas al exterior por utilidades.
- Las verificadoras deberán entregar una garantía bancaria, y será causal de ejecución el incumplimiento de las obligaciones establecidas.
- Las verificadoras cobrarán al importador, las siguientes tarifas fijas, por la inspección en origen:
 - En general, 0,70% del valor FOB de la importación o USD 180,00 cualquiera sea mayor.
 - Mercancías al granel en cantidades superiores a cien toneladas métricas por embarque, mercancías que no tienen o no han sufrido mayores tratamientos industriales y transportadas sin embalajes: 0,30% del valor FOB o USD 180,00 cualquiera sea mayor.
 - El importador pagará el 50% del valor del servicio a la solicitud, y la diferencia a la entrega.
- La base FOB, para la inspección en origen paso por \$3.000 y \$2.000, pero al final, para Septiembre de 1997 con Decreto Ejecutivo No. 698 se expidió un reglamento en que la base de inspección se establece en un valor FOB \$4.000, valor que hasta la actualidad se ha mantenido fijo.

Anexo 4

Verificación en Destino (Acuerdo Ministerial 014).

- El servicio de aforo por parte de las verificadoras, **no significa limitación o restricción al ejercicio a la potestad aduanera.**
- El aforo que practicarán las verificadoras consistirá en el reconocimiento físico de las mercancías para establecer su naturaleza, peso, cantidad, clasificación arancelaria y valor; información en base a la cual, la Aduana practicará el correspondiente acto administrativo de determinación tributaria y en su caso, de la respectiva liquidación complementaria.
- El valor de las mercancías será determinado por las verificadoras aplicando las normas de valoración vigentes en el Ecuador y las internacionalmente aceptadas.
- **Serán objeto de aforo** las siguientes importaciones:
 - Mercancías importadas a consumo por un valor FOB inferior a USD \$4000
 - Menaje de casa y equipo de trabajo.
 - Muestras sin valor comercial, exoneradas de impuestos arancelarios, siempre que cumplan con los requisitos.
 - Paquetes postales que se despachen mediante Declaración Simplificada que no supere los 40 Salarios Mínimos Vitales.¹
 - Importaciones que cuenten con Certificado de Inspección en origen o procedencia, pero que por efectos de selección aleatoria deban ser aforadas físicamente.
 - Mercancías que cambian de régimen aduanero especial al de consumo, menores a USD 4.000.
- Están **exentos del aforo** físico en destino por parte de las verificadoras:
 - Efectos personales de viajeros.
 - Armas y material bélico destinados a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
 - Aquellas importadas al amparo de la Ley de Inmunidades, Privilegios, Franquicias Diplomáticas, Consulares y de Organismos Internacionales
 - Féretros o ánforas que contengan cadáveres o restos humanos

¹ En el año 1999, se quitó la potestad a las verificadoras para revisar los paquetes llegados por courier

- Envíos de socorro por catástrofes naturales
- Tráfico fronterizo de mercancías destinadas al uso o consumo doméstico entre poblaciones fronterizas.
- El Gerente General por sorteo organizará y distribuirá en coordinación de las verificadoras, los turnos en los distintos distritos aduaneros, en forma alternada.
- **Las empresas concesionarias velarán por la aplicación uniforme de los criterios, mediante la utilización de procedimientos objetivos con los importadores, a fin de que estos no sean afectados por la aplicación de criterios discriminatorios.**
- Las empresas concesionarias realizarán el aforo físico, revisando la declaración aduanera conjuntamente con la documentación de acompañamiento, después expresará su conformidad o disconformidad en la declaración aduanera y colocará la firma, sello y nombre del responsable, remitiendo estos documentos al Gerente Distrital correspondiente. Si existieren disconformidades, la verificadora además dejará constancia en la declaración de las observaciones encontradas y presentará un anexo o informe detallado de cada una de ellas, remitiendo los antecedentes del caso al Gerente del Distrito, para la resolución respectiva o la formulación de la liquidación complementaria.
- Las verificadoras presentarán mensualmente al Gerente General de la CAE, un informe de las actividades en función del contrato, con las observaciones o disconformidades encontradas en los aforos físicos practicados y los informes entregados en materia de clasificación y valoración de las mercancías, así como de presuntos ilícitos aduaneros detectados, inclusive sugerirá a la CAE análisis especiales de las mercaderías importadas.
- Si como resultado del aforo, la mercancía importada declarada con un valor FOB inferior a US\$ 4.000,00 y según la observación, su valor es mayor pero no supera los US\$ 5.000,00, el Gerente Distrital autorizará el retiro de la mercancía previa la formulación y pago de la respectiva liquidación complementaria y la imposición de una multa administrativa equivalente al 10% del valor CIF del aforo. Si el valor supera los US\$ 5.000,00 FOB, se realizará una nueva inspección por parte de una verificadora distinta, si esta confirma o supera el resultado del aforo físico, el Gerente Distrital procederá al cobro de los tributos correspondientes y al pago de una multa administrativa correspondiente al 20% del valor CIF de la inspección.
- La verificadora deberá emitir el informe sobre el acto de aforo realizado dentro de las veinticuatro horas de efectuado; salvo que de común acuerdo con el importador o

consignatario o su representante se extienda el mencionado plazo, mientras se suministra o complementa la documentación o información materia de la discrepancia o disconformidad.

- Es obligación de los importadores proveer la documentación e información adicional que las verificadoras requieran para la materialización del acto de aforo. No incluye en esta obligatoriedad el suministro de datos de procedimientos patentados, bajo licencia o reservados o cualquier otro dato que no sea necesario para la identificación.

- Las controversias o diferencias entre la verificadora y el importador será resuelta mediante resolución por el Gerente Distrital.

- Las empresas que presten servicio de aforo en destino, serán fiscalizadas por la Gerencia General de la CAE.

- Las empresas verificadoras, entregarán una garantía emitida por un banco ecuatoriano o extranjero con domicilio en el Ecuador por un valor de US\$ 500.000,00

- La duración del contrato de concesión será de dos a cuatro años y podrá ser renovado por períodos iguales.

- Las **tarifas** por los servicios de aforo que las verificadoras cobran a los importadores, conforme a los contratos es:

Valores en términos FOB²

Menos de \$50	25% del Valor FOB
De \$50 a \$99	30% del Valor FOB
De \$100 a \$149	35% del Valor FOB
De \$150 a \$199	40% del Valor FOB
De \$200 a \$2000	\$ 80,00
De \$2000 a \$4000	\$120,00
Superior a \$4000 ³	\$ 200,00
Siendo la tarifa mínima \$10,00	

Las importaciones liberadas de tributos, la verificadora cobrará una tarifa de \$90,00.

Para pequeños paquetes vía courier se cobraba \$1 por paquete, pero como se mencionó esta revisión regresó a manos del Estado para el año de 1999.

² Estas tarifas fueron impuestas basadas en las tarifas acordadas en las inspecciones en origen.

³ En el caso que la verificadora exponga en su informe de aforo la disconformidad de los valores expuestos en la declaración aduanera y estos superen los \$4000 FOB

Estos pagos se efectuarán previa la ejecución del acto de aforo.

Las tarifas podrán ser revisadas de común acuerdo entre las partes contratantes, únicamente por razones técnicas o económicas debidamente justificadas.

Las verificadoras prestarán sus servicios de aforo en los siguientes distritos aduaneros:

Guayaquil (Marítimo y Aéreo)

Quito

Manta

Esmeraldas

Cuenca

Puerto Bolívar

ANEXO 5

FLUJOGRAMA DE PROCESOS VERIFICADORA

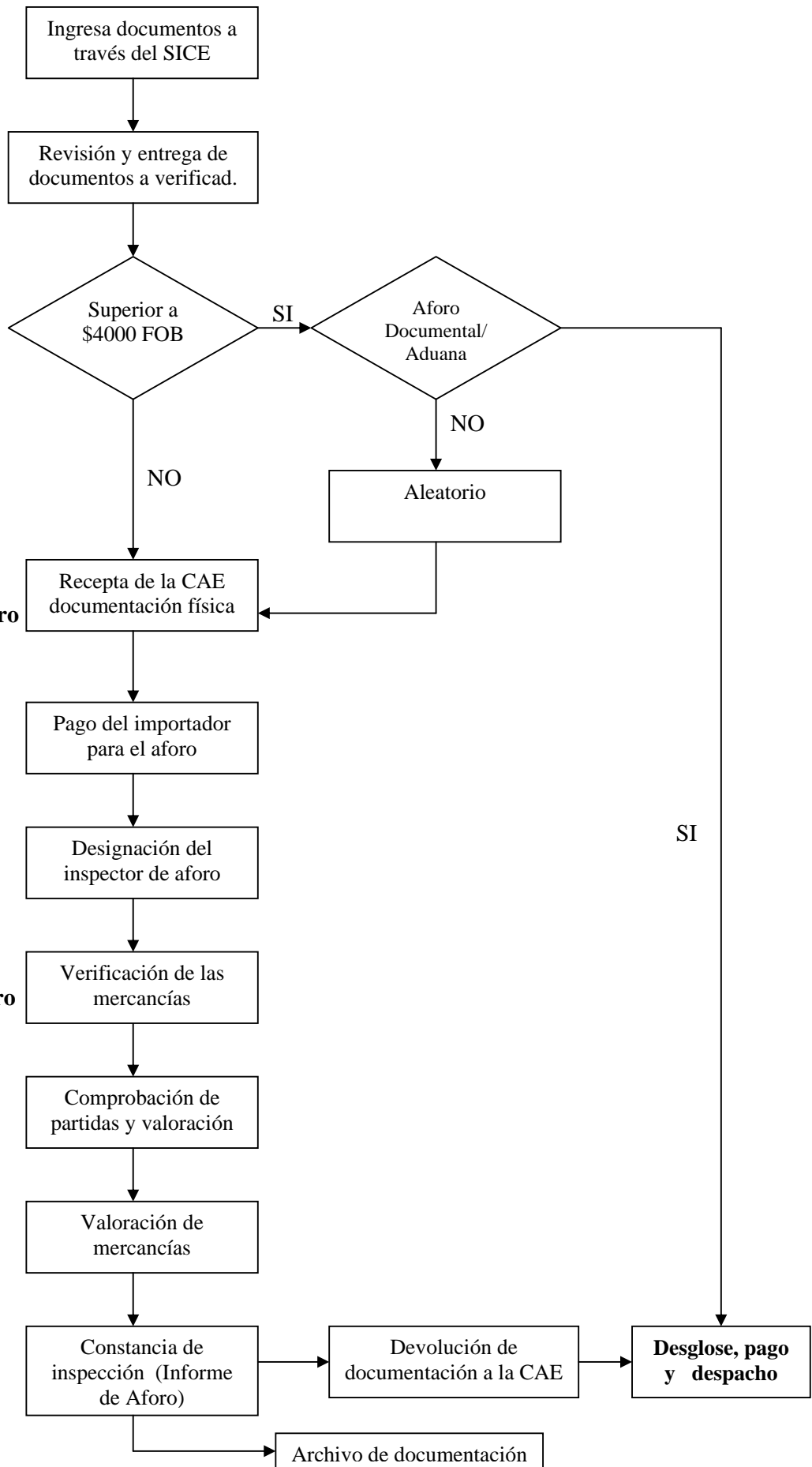
**Importador/
Declarante**

CAE

**Verificadora
Antes de Aforo**

Durante Aforo

**Después de
Aforo**

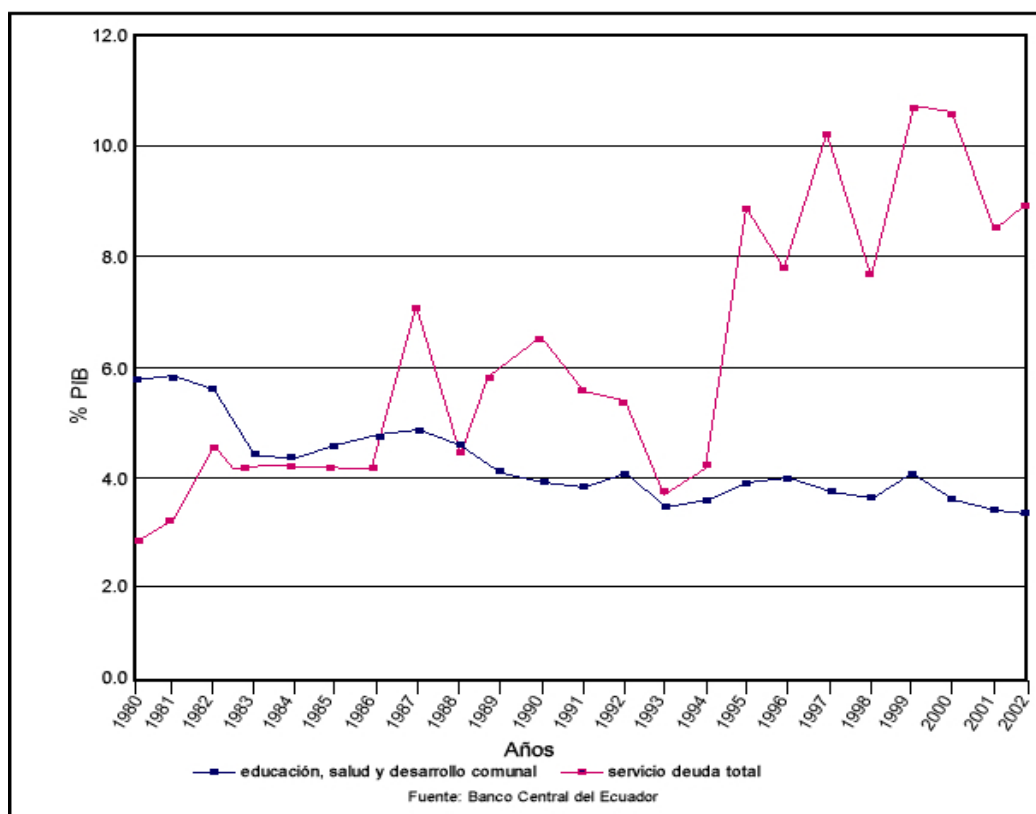


ANEXO 6

Estadísticas económicas del Ecuador

Gráfico 1

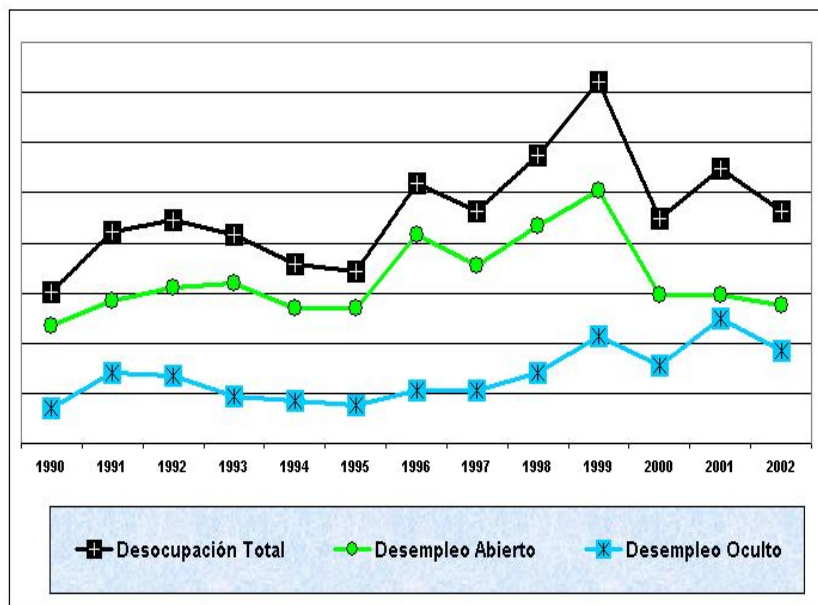
Gasto Social y Servicio de la Deuda Pública Gobierno Central



Por el gráfico anterior se denota la baja inversión en capital humano. Se requiere destinar más recursos con este fin, para lo cual es necesario liberar recursos de otras áreas. A partir de los noventa, se ha dado el proceso inverso, como lo demuestra la disminución del gasto en salud y educación como porcentaje del PIB. Además, el proceso de exclusión que ha existido entre servicio de deuda pública y gasto social es bastante notorio.

Gráfico 2

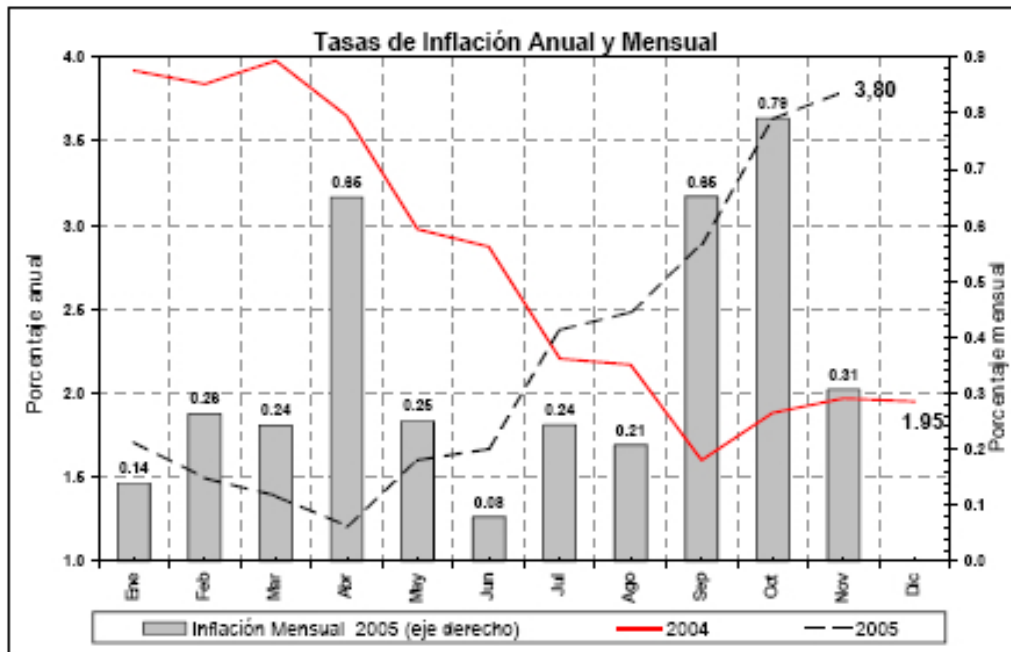
EVOLUCION DEL DESEMPLEO EN EL ECUADOR 1990-2000													
CONDICION	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Desocupación Total	6,1%	8,5%	8,9%	8,3%	7,1%	6,9%	10,4%	9,2%	11,5%	14,4%	9,0%	10,9%	9,2%
Desempleo Abierto	4,7%	5,7%	6,2%	6,4%	5,4%	5,4%	8,3%	7,1%	8,7%	10,1%	5,9%	5,9%	5,5%
Desempleo Oculto	1,4%	2,8%	2,7%	1,9%	1,7%	1,5%	2,1%	2,1%	2,8%	4,3%	3,1%	5,0%	3,7%



Fuente: INEC

Se puede observar en el gráfico que antecede un incremento de la tasa de desocupación y desempleo, en que se ha sumido la población de nuestro país.

Gráfico 3



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

ELABORACIÓN: Banco Central del Ecuador.

La inflación anual se ubicó en el mes de Noviembre en 3.80%, muy por encima del valor registrado el año anterior que fue de 1.95%. La inflación acumulada del período Enero-Noviembre fue de 3.89%, superior en el mismo período del 2004, que fue de 1.65%.

ANEXO 7

ENCUESTA

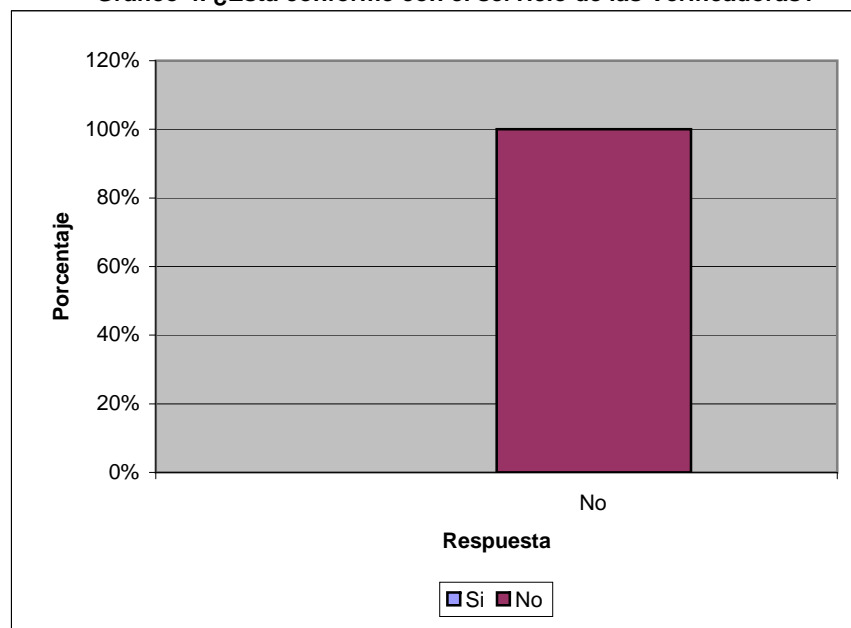
1. Está conforme con el servicio de las Verificadoras Si No
Por qué?.....
.....
2. Considera justas las tarifas por parte de la Verificadoras, comparado con su trabajo Si No
Por qué?.....
.....
3. Piensa que las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo Si No
Por qué?.....
.....
4. Cree que las verificadoras son transparentes y honestas. Si No
Por qué?.....
.....
5. Considera que siguen siendo necesarias las verificadoras en la actualidad para el aforo físico en destino Si No
Por qué?.....
.....
6. Cree que se debería dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y ser remplazada por una institución del Estado diferente a la CAE Si No
Por qué?.....
.....
7. Si la respuesta es positiva en la pregunta 6, señale tres factores de éxito que a su criterio, esta institución debería tomar en cuenta?
 - 1).....
 - 2).....
 - 3).....

ANEXO 8 - Encuestas

1. ¿Está conforme con el servicio de las Verificadoras?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
Si																											
No	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	Total	Porcentaje
Si																										0	0%
No	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	50	100%

Gráfico 4. ¿Está conforme con el servicio de las Verificadoras?

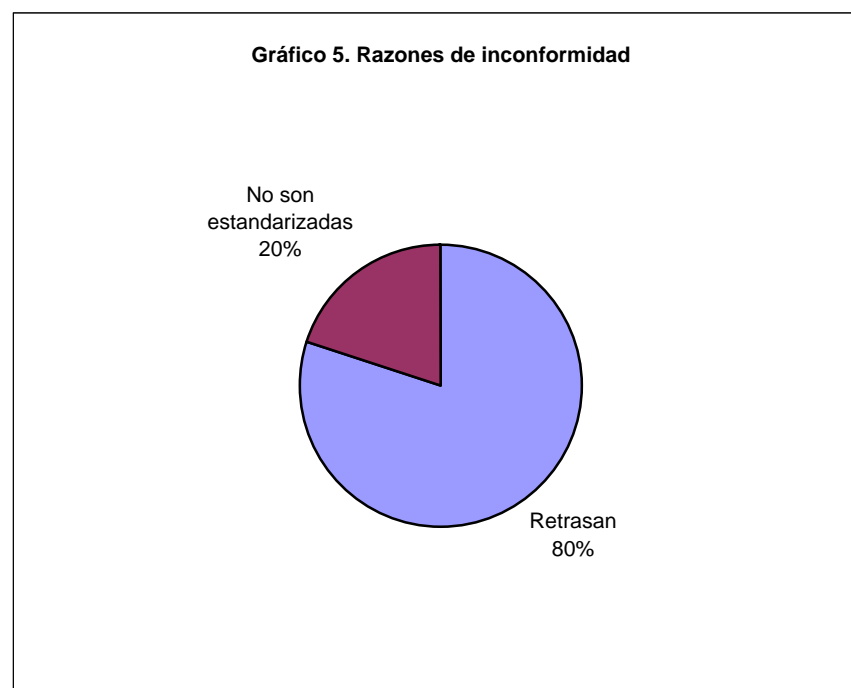


Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

Tabulando la información de la pregunta 1, donde los encuestados dieron su opinión sobre su conformidad con el servicio de la verificadoras, se dividen estas opiniones en dos categorías por su ser las más frecuentes y se las grafica a continuación

¿Por qué? Principales respuestas	No	
	Retraso	Estandarización
Retrasan el normal desempeño del trámite y no entregan la documentación a tiempo.	X	
No tienen agilidad en el servicio, este es malo.	X	
Entorpecen las importaciones, lo que causa pérdida de tiempo y dinero a los importadores.	X	
Diferentes criterios entre las verificadoras tanto en partidas arancelarias como en base de datos de precios.		X
Servicio lento y técnicamente malo, no esta acorde a las necesidades de los importadores y el sector en general.	X	
Se demoran en hacer las inspecciones y emitir los certificados en origen y destino.	X	
Cada verificadora tiene diferentes procedimientos, esto implica "demoras".	X	
Demoran el proceso de importación con las trabas que ponen.	X	
Las bases de datos no son estandarizadas, lo que provoca pérdida de tiempo y no existe servicio al cliente.		X



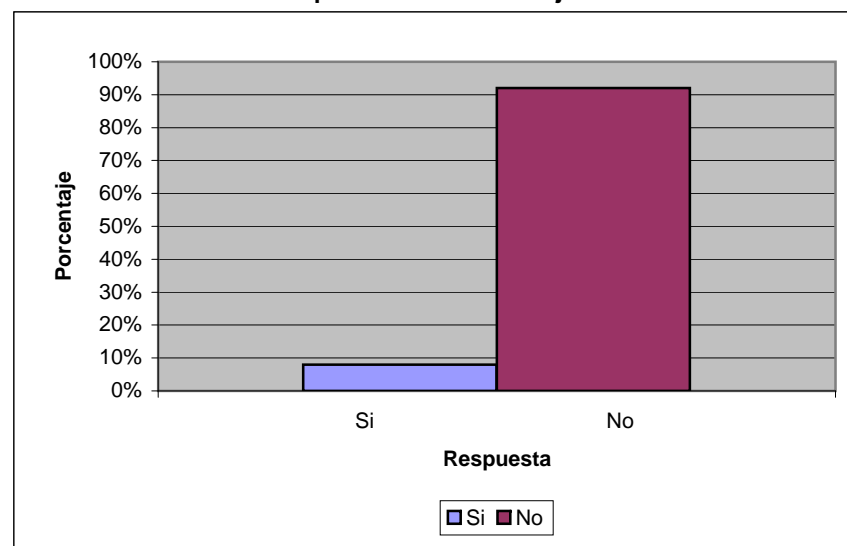
Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

2. ¿Considera justas las tarifas que cobran las verificadoras, comparadas con su trabajo?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
Si							X				X																
No	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	Total	Porcentaje
Si																X						X				4	8%
No	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	46	92%

Grafico 6. ¿Considera justas las tarifas que cobran las verificadoras, comparadas con su trabajo?



Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

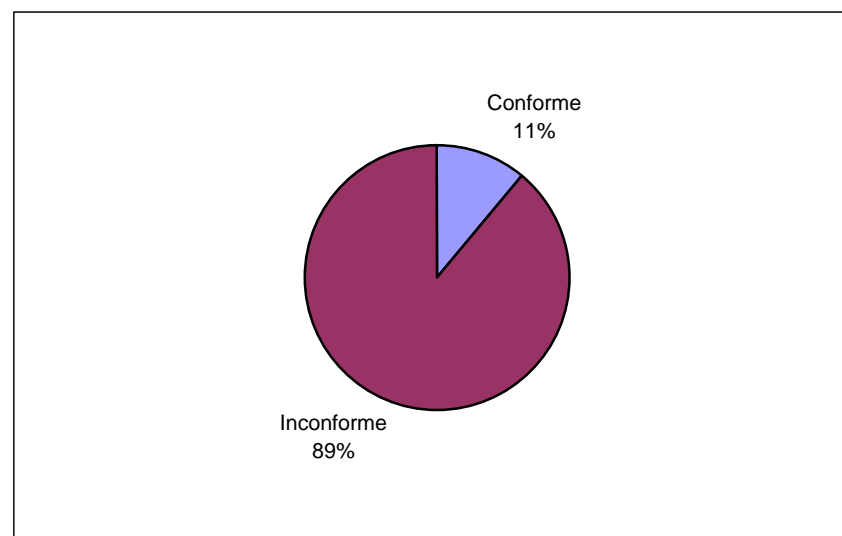
Elaboración: autor del estudio

Tabulando la información de la pregunta 2, donde los encuestados dieron su opinión sobre las tarifas cobradas por las verificadoras comparadas con su trabajo las opiniones se dividieron en dos categorías por su ser las más frecuentes y se las grafica a continuación

¿Por qué? Principales respuestas

	Conforme	Inconforme
Los precios no van acordes con el valor de la mercadería.		X
Las tarifas son establecidas por el exterior y no representan las tareas que hacen.		X
Costo demasiado elevado, haciendo referencia al costo-beneficio.		X
Porque el costo es alto para el trabajo que hacen.		X
El trabajo que realizan ellos es mas simple que el que realiza el despachador de aduanas.		X
Es alto el valor y el servicio no es bueno.		X
Debería ser un tanto por ciento, según el valor FOB de la mercadería.		X
La infraestructura que poseen no representa el costo.		X
Se cobra el 30% del valor.	X	

Gráfico 7. Porcentaje de conformidad con tarifas de verificadoras



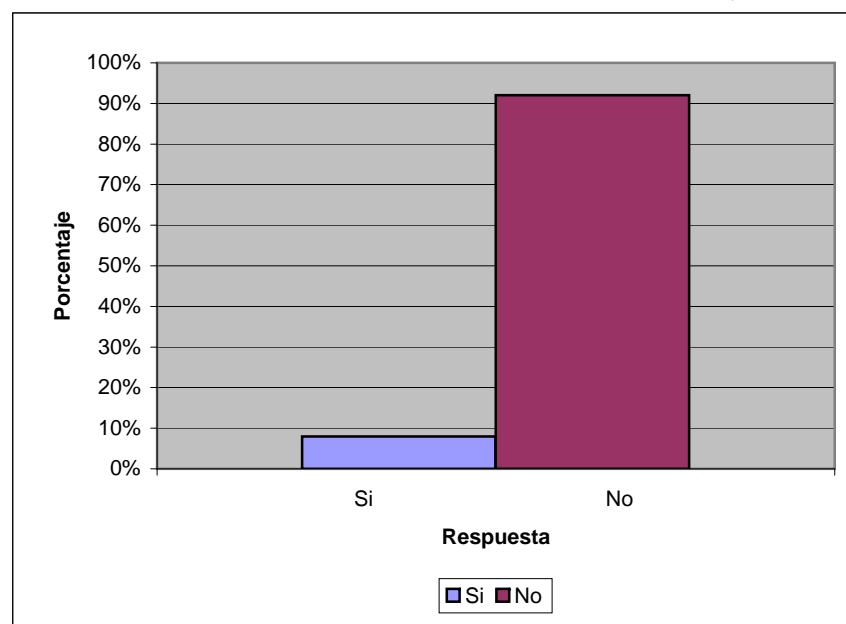
Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

3. ¿Piensa que las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
Si							X				X																
No	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	Total	Porcentaje
Si																X						X				4	8%
No	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	46	92%

Gráfico 8. ¿Piensa que las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo?



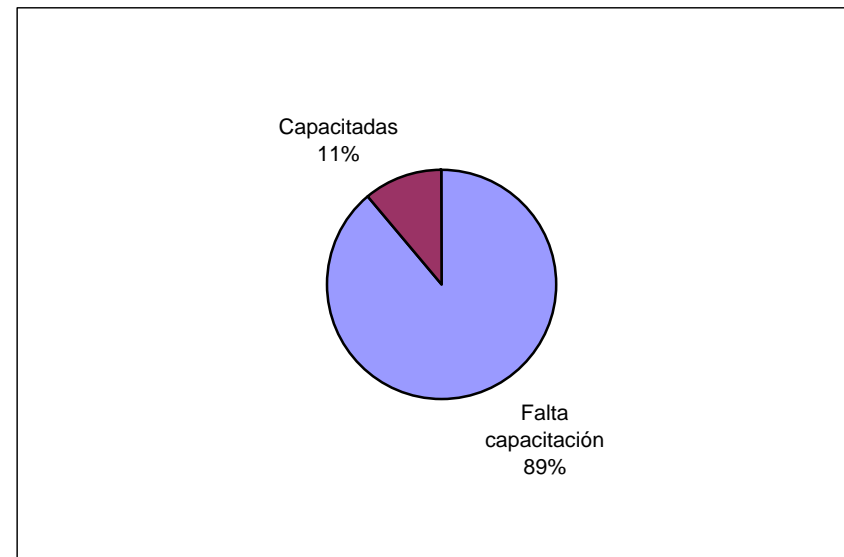
Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

Tabulando la información de la pregunta 3, donde los encuestados dieron su opinión sobre si las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo, las opiniones se dividieron en dos categorías por su ser las más frecuentes y se las grafica a continuación

	Falta capacitación	Capacitadas
¿Por qué? Principales respuestas		
Hay muchas veces que ni ellos mismos saben de lo que se trata al momento de hacer el aforo.	X	
En las verificadoras no hay gente preparada para este tipo de trabajo.	X	
Los inspectores y valoradores no están capacitados para efectuar esta tarea.	X	
No manejan un buen criterio y no conocen lo que es eficiencia.	X	
No, porque mantienen discrepancias con mercancías idénticas que son importadas un tiempo después.	X	
Sus empleados no parecen preparados, no ponen interés y muchos son estudiantes.	X	
Hay mucha gente que carece de experiencia.	X	
No tienen profesionalismo al momento de clasificar y valorar.	X	
Algunas de ellas son profesionales.		X

Gráfico 9. Capacidad de las verificadoras para realizar su trabajo



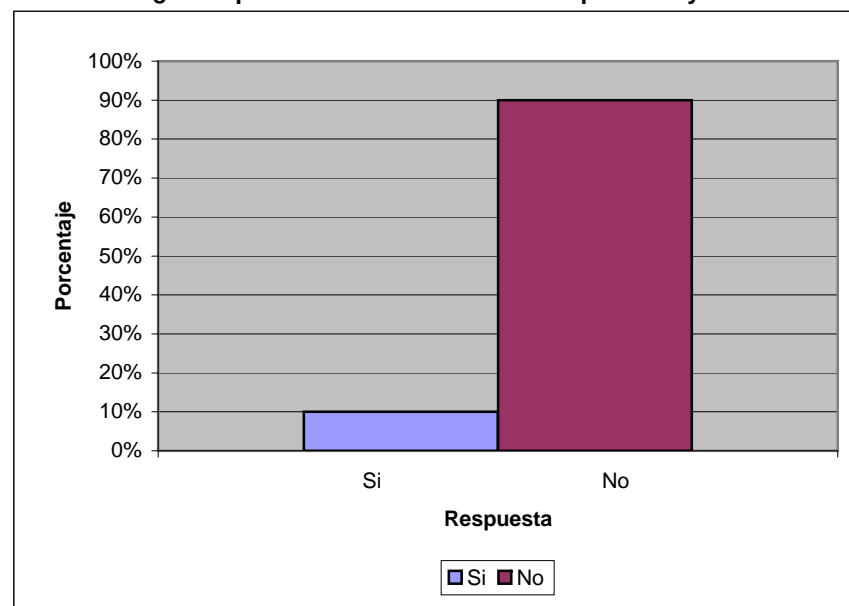
Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

4. ¿Cree que las verificadoras son transparentes y honestas?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
Si												X							X	X							
No	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X		
	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	Total	Porcentaje
Si																X						X				5	10%
No	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	45	90%

Gráfico 10. ¿Cree que las verificadoras son transparentes y honestas?



Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

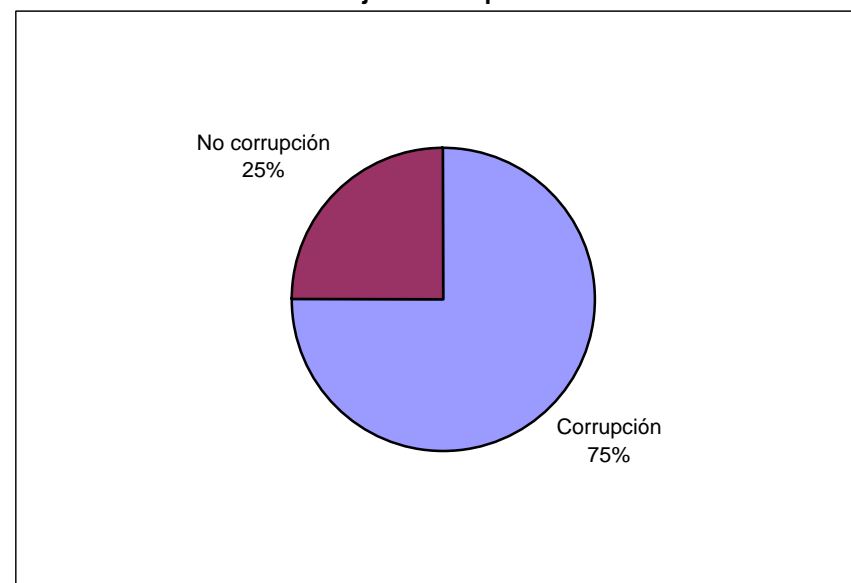
Elaboración: autor del estudio

Tabulando la información de la pregunta 4, donde los encuestados dieron su opinión sobre si las verificadoras son transparentes y honestas, las opiniones se dividieron en dos categorías por su ser las más frecuentes y se las grafica a continuación

¿Por qué? Principales respuestas

	Corrupción	No corrupción
Existen casos en todas las verificadoras de corrupción.	X	
Existen casos en que buscan la manera de conseguir beneficios extras.	X	
Existen muchos intereses creados.	X	
No, muchas veces suben los valores arbitrariamente según sus "bases de datos", buscando coimas.	X	
Siempre esperan algo a cambio para dar agilidad a un trámite.	X	
La mayoría no son comprables.		X
Tratan de serlo, pero muchas veces caen en falsas declaraciones.		X

Gráfico 11. Porcentaje de corrupción de las verificadoras



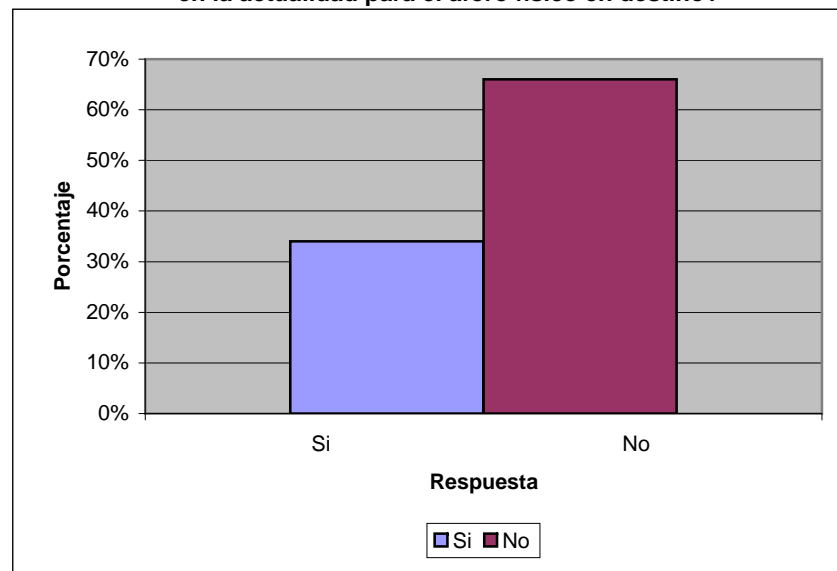
Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

5. ¿Considera que siguen siendo necesarias las verificadoras en la actualidad para el aforo físico en destino?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
Si	X			X	X					X		X	X		X	X		X		X			X			Total	Porcentaje
No		X	X			X	X	X	X		X			X			X		X		X	X		X	X	17	34%
	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	33	66%
Si				X						X				X		X			X			X					
No	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X		X		X	X		X	X		X	X	X		

Gráfico 12. ¿Considera que siguen siendo necesarias las verificadoras en la actualidad para el aforo físico en destino?



Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

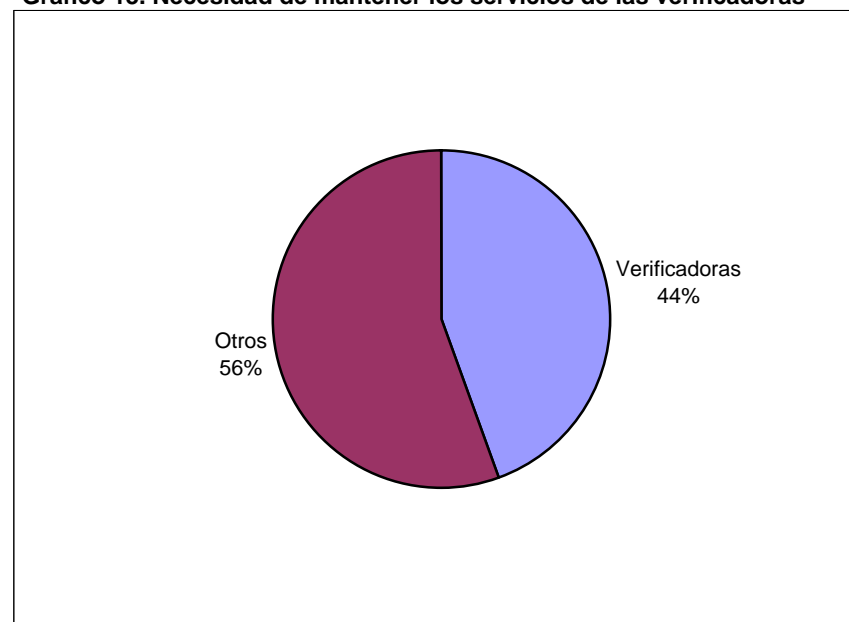
Elaboración: autor del estudio

Tabulando la información de la pregunta 5, donde los encuestados dieron su opinión sobre si las verificadoras son necesarias en la actualidad para el aforo físico en destino, las opiniones se dividieron en dos categorías por su ser las más frecuentes y se las grafica a continuación

¿Por qué? Principales respuestas

	Verificadoras	Otros
No, por que existe la CAE.		X
Existen profesionales que podrían realizar la misma labor con menor precio.		X
Porque pueden verificar las mercaderías personas ecuatorianas calificadas y ellas pueden trabajar directo para el Estado.		X
Deberían existir otras opciones o cambiar por otras empresas que presten mejores garantías y servicios.		X
Deberían buscar otro método.		X
Por que si esperamos que esto resuelva el Estado no llegaremos a ningún lado. (Es un mal necesario).	X	
La aduana tendría que hacer todos los aforos y no se alcanzaría.	X	
Tiene que haber control.	X	
Es necesario que haya un control en cuanto a las mercaderías que llegan al país.	X	

Gráfico 13. Necesidad de mantener los servicios de las verificadoras



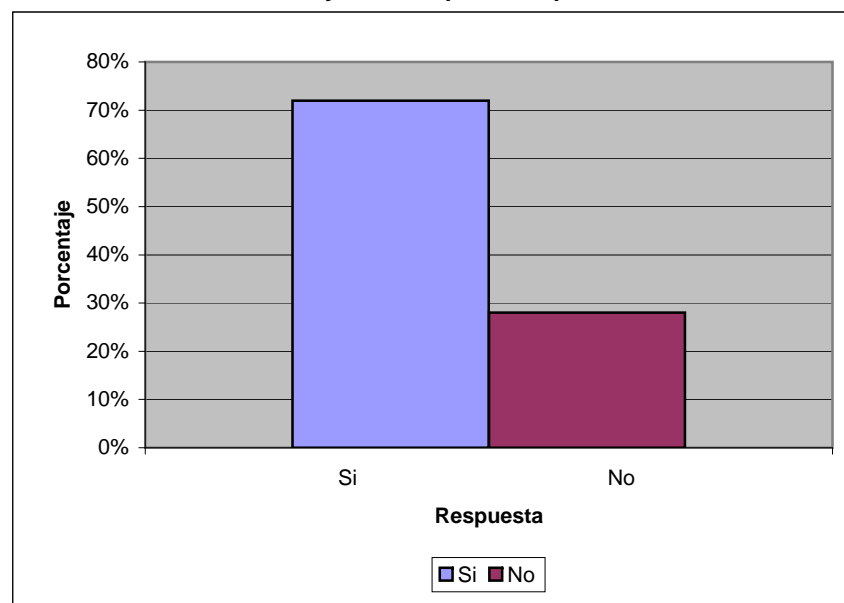
Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

6. ¿Cree que se debería dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y ser remplazadas por una institución estatal?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25		
Si	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X				X	X		X	X		
No										X		X						X	X	X			X				
	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	Total	Porcentaje
Si	X	X	X		X	X	X			X	X		X	X	X		X		X	X			X	X	X	36	72%
No				X				X	X			X				X		X			X	X				14	28%

Gráfico 14. ¿Cree que se debería dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y ser reemplazadas por una institución estatal?



Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

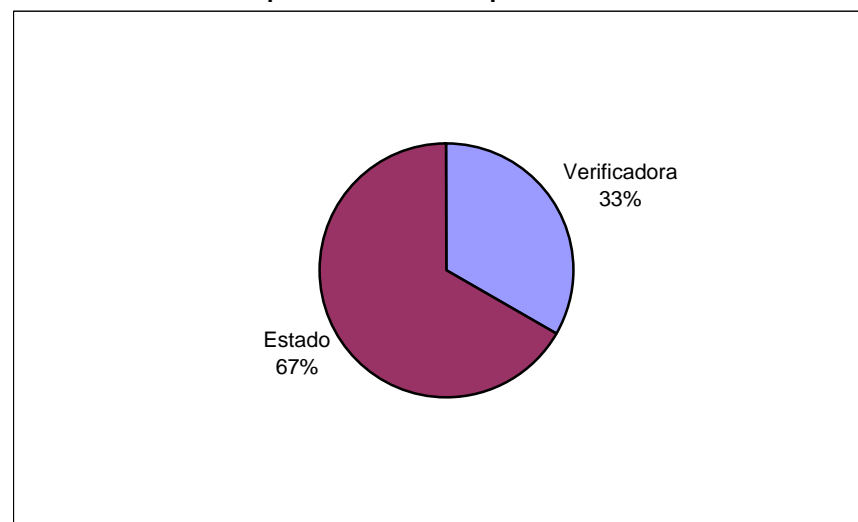
Elaboración: autor del estudio

Tabulando la información de la pregunta 6, donde los encuestados dieron su opinión sobre si el gobierno debe dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y ser reemplazadas por una institución estatal, las opiniones se dividieron en dos categorías por su ser las más frecuentes y se las grafica a continuación

¿Por qué? Principales respuestas

	Verificadora	Estado
Así las divisas se quedarían en el país.		X
Sería mas transparente el accionar de dicha empresa.		X
Sería bueno que exista una institución del Estado que realice este trabajo, siempre y cuando tenga grupos de trabajo de gente honesta y bien preparada.		X
Son filiales extranjeras y los ingresos salen del Ecuador.		X
Si, si son independientes y con otro criterio.		X
Tal vez así se logre terminar con la corrupción.		X
Con las verificadoras algo se controla la corrupción.	X	
Todo afán de cambiar las inspecciones nunca va a gozar de la confianza de la aduana.	X	
El servicio de la empresa privada es mejor que el Estado.	X	

Gráfico 15. Porcentaje sobre si esta actividad debe ser realizada por verificadoras o por el Estado



Fuente: Trabajo de campo, julio 2005

Elaboración: autor del estudio

ANEXO 9

ENTREVISTA (Personas especializadas).

1. Considera que el servicio de las Verificadoras ha sido beneficioso para el país. Por qué?
2. Considera justas las tarifas por parte de la Verificadoras, comparado con su trabajo. Por qué?
3. Piensa que las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo. Por qué?
4. Cree que las verificadoras son transparentes y honestas. Por qué?
5. Podría mencionar las debilidades de las verificadoras?
6. Podría mencionar las fortalezas de las verificadoras?
7. Que opinión podría dar sobre los procedimientos de las verificadoras?
8. Considera que siguen siendo necesarias las verificadoras en la actualidad para el aforo físico en destino. Por qué?
9. Cree que se debería dar por terminado el contrato del gobierno con las verificadoras y ser remplazada por una institución del Estado diferente a la CAE. Por qué?
10. Señale tres factores de éxito que a su criterio, esta institución debería tomar en cuenta?

Anexo 10

RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

Se han escogido las ideas fundamentales de las opiniones de los entrevistados dentro del esquema de preguntas contenidas en el Anexo 4, a continuación se detallan los resultados.

1.- Considera que la actuación de las verificadoras ha sido beneficioso para el país? Porqué?

S. A. -Las verificadoras vinieron a poner un cierto orden, esto es en clasificación arancelaria y valoración, hasta cierto momento tuvo su beneficio, considero que las verificadoras actualmente realizan un trabajo repetitivo y hay ciertos errores, entonces es necesario identificar y procesar la información que las verificadoras prestan a la aduana para determinar la cantidad de errores que existen y que parece que son muchos.

S. R. -Yo creo que la respuesta es relativa, la evolución de las instituciones hacen que estas por su propia dinámica sigan actualizándose, modernizándose, adaptándose a las nuevas condiciones del campo del comercio exterior. En su momento fueron completamente necesarias y han cumplido una labor hasta cierto punto requerida por el estado en los momentos de crisis.

G. R. -En un inicio, luego que se firmo el contrato en 1995, fueron beneficiosas, debido a que se produjo un aumento en las recaudaciones, dieron a conocer de alguna manera las normas de valoración, así como los incoterms. Antes de las verificadoras se llevaba de una manera muy subjetiva y se prestaba para que los funcionarios utilizaran criterios inadecuados y se presentaran beneficios personales y no del país. En un inicio cuando se firmo el contrato se busco que las verificadoras trabajen por un período de cuatro años, debían enseñar el proceso de valoración técnica, el proceso de manejo correcto de incoterms a la aduana, y luego esta se hiciera cargo de este trabajo contando ya con las bases de datos, pero debido a diversos factores inclusive de índole político no se ha llegado a cumplir esto.

J. L. G. -En su etapa inicial considero que fue beneficioso, desde el punto de vista de cambiar un esquema de corrupción que se venía generando con el antiguo sistema de vistaforadores; creo que cumplieron su época, su período, después se han convertido en una institución que es movida por intereses económicos.

2.- Considera justas las tarifas por parte de la Verificadoras, comparado con su trabajo. Por qué?

S. A. -Parece que son extremadamente altas, considerando que el trabajo que realizan las verificadoras no es un trabajo muy técnico, pues el valor que le aplican se basa en un banco de datos que no está actualizado y que no utilizan de una manera técnica como la OMC lo identifica en sus normas de valoración. En nuestro país se hace una valoración al ojo , sin ser una forma muy técnica. Consideremos que para realizar la clasificación arancelaria es necesario conocer la mercadería, las personas que trabajan en las verificadoras no son especialistas en cada rama que se aplican en las importaciones.

S. R. -A veces el tipo de comparaciones no tienen que hacer relación costo, mercancía y el porcentaje que gana la verificadora , esto implica una serie de riesgos encaminados a tener personal capacitado, formación, el desplazamiento, contactos internacionales que les permite a nivel de todo el mundo donde se controlan las mercancías en origen, una serie de gastos que aparentemente son invisibles. Lo que yo si creo es que en este campo para determinar el valor de las verificadoras es el Estado ecuatoriano quien debe hacer un balance, un estudio, en referencia a las ventajas económicas y desventajas frente al costo que deben ganar estas empresas.

G. R. -Estoy en desacuerdo, es una tarifa excesiva, porque su trabajo es deficiente.

J. L. G. - El importador estaría dispuesto a pagar esas tarifas si se vería beneficiado con un servicio acorde con lo que se está pagando. Con el servicio actual que reciben los operadores de comercio exterior por parte de estas compañías, la tarifa no es justa de ninguna manera.

3.- Cree que las verificadoras actúan con eficiencia y profesionalismo?

S. A. -Algunas verificadoras actúan con eficiencia como la SGS, Bureau Veritas que son un poco más eficientes que otras, pero no como deberían ser, considerando que ya tienen una cierta experiencia por lo que debería haber una rapidez en el flujo de trámites, en el proceso.

Con respecto al profesionalismo hay ciertas personas que con la experiencia que tienen conocen de las mercaderías que aforan pero otras no, y por ese desconocimiento aforan de manera inadecuada y cometen errores, que perjudican al estado y al importador.

S. R. -Esto también es relativo, depende de como se forman, cual es el avance de su tecnicismo y tecnología, yo creo que en nuestro medio esto si está faltando un poco, viven del nombre y de los contactos paralelos que tienen con las centrales; cualquiera de ellas tienen conocidos en el campo del comercio exterior, pero a lo mejor los conocimientos de los funcionarios no están en relación al prestigio que tienen, no hay una formación adecuada ni están permanentemente siendo catalogados a través de programas o mecanismos de auto evaluación o evaluaciones periódicas a su función.

G. R. -No utilizan de manera profesional las bases de datos, no llevan buenos registros, por lo que, por los mismos productos importados toca estar presentando a cada momento los sustentos, listas de precios, cheques por productos que ya se han importado cuatro o cinco veces.

En general no cuentan con la infraestructura adecuada, no cuentan con computadoras, no cuentan con sistemas que se enlacen a las bases de datos y utilizan métodos de valoración inapropiados, como son valoración telefónica, otra a través de fotografías. No cuentan con el personal suficiente, y eso retarda el despacho de mercancías, en comercio exterior se valora mucho el tiempo y se necesita agilidad en el proceso.

J. L. G. -La gente que actúa en el medio de comercio exterior sabe que los servicios de las verificadoras son deficientes, conocemos de su inoperancia y su falta de entrega al trabajo como tal. No se recibe un servicio acorde con lo que dictan los contratos y en los tiempos que exige actualmente la operación de comercio exterior, no se les puede considerar profesionales, hay mucha gente involucrada en estas compañías que son

“parches”, es decir personal que se le pone para llenar una vacante, sin el pleno conocimiento de su trabajo, de la operación, de sus responsabilidades frente al Estado como tal.

4.- Cree que las verificadoras actúan con transparencia y honestidad?

S. A. -Podríamos decir que en las verificadoras hay personas infiltradas que no son transparentes y honestas , pero no hablaríamos de las verificadoras como tales.

S. R. -Igual que las personas, el mundo del comercio exterior no es transparente , ni es honesto, es fruto de actividades, todos los países tienen un margen de hasta un 16 % de evasión , que en cierto sentido están tratando de reducir , pero que en términos generales se da, más allá de ahí empieza a caer en el plano de la ineficiencia, habría que establecer a nivel del comercio exterior del Ecuador en que rango serían establecidas las distintas verificadoras.

G. R. -No son tan profesionales, utilizan mucha subjetividad, utilizan valoraciones tipo promedio y si esta dentro de márgenes y parámetros. No son flexibles en la valoración y no dan la oportunidad de defenderse o sustentar los valores del importador.

J. L. G. -No existen casos específicos en que se pueda decir que no son honestas, lo que si se puede es decir que no son transparentes y honestas desde el punto de vista que no cumplen con un contrato con el Estado, tal cual como fue establecido. No cumplen con el importador, pues no le dan un servicio adecuado y eficiente; es decir que no cumplen con lo ofertado, por esta razón no son honestos.

5.- Podría mencionar las debilidades de las verificadoras?

S. A. - Como había manifestado la debilidad de las verificadoras estaría en que no tienen personal técnico, y las personas han alcanzado el trabajo por compadrazgo y no tienen un perfil técnico para realizar sus actividades, los trabajadores si no son

especialistas en una rama deberían realizar por lo menos los cursos necesarios para alcanzar estos conocimientos para realizar esta actividad.

S. R. - La preparación, en segundo lugar también deben estar sometidas a una especie de control del Estado en cuanto se refiere a su propio organismo dinámico, no se si una especie de auditoria, cierta periodicidad de control para ver como están funcionando, el resultado propio de la interacción entre ellos, es conocido que un producto que es revisado por una verificadora, las otras tres tienen distinto criterio de valoración, se debe primero a que las normas para la propia valoración de las mercaderías son bastante amplias, pero si se puede establecer ciertos rangos de coincidencia o valor en las que pudieran incluso trabajar las cuatro verificadoras en procesos de correlación permanente entre ellas..

G. R. - Muchas debilidades, infraestructura, poco personal, sin espacio físico, sin computadoras, trabajadores inexpertos y sin conocimiento de comercio exterior, subjetividad.

J. L. G. - Actualmente muchas, entre ellas, la falta de profesionalismo de su personal, la falta de organización, la falta de estructura de una base cierta de datos tanto de valor como clasificación arancelaria, la falta de capacitación de la gente que trabaja con ellos. El ser una empresa privada que está siendo movida por intereses económicos públicos.

6.- Podría mencionar fortalezas de las verificadoras?

S. A. - La fortaleza de las verificadoras es que mantienen oficinas en casi todos los países del mundo y pueden conseguir todos los precios en todos estos países, pero desgraciadamente no lo hacen, entonces no aplican esos valores sino los que tienen en su banco de datos. No averiguan esos datos directamente de la fuente, deberían averiguar el precio pagado o por pagar. La OMC habla del banco de datos como una arma de apoyo y no como una norma en si de valoración. En ocasiones las verificadoras toman precios de datos del Internet y realizan un descuento del valor del precio de venta al público, lo que afectaría al importador. En cierto caso favorecerían al estado al subirle un valor afectando los valores de transacción reales que son más bajos que los

precios individuales que se utilizan de un comerciante a un comprador, de un fabricante a un distribuidor.

Igual caso sucede con las normas de clasificación, utilizan su banco de datos o lo hacen de acuerdo a la experiencia y no utilizan una norma real de clasificación.

S. R. - Una fortaleza es que tienen respaldo internacional, segundo están respaldadas por los mismos organismos del Estado, es decir que son ellos los que les dan la valoración estructural, la tercera porque generalmente en los procesos de desarrollo para cuidar su imagen estimo que hay cierto grado de garantía en los procesos de selección del personal que va a formar parte de la empresa, otra fortaleza es que es de las pocas instituciones que un poco conocen de comercio exterior a nivel internacional

G. R. - La única fortaleza es que han logrado educar al importador, para que tengan respaldos en listas de precios, formas de pago, y de alguna manera normas de valoración y clasificación arancelaria.

J. L. G. - Las verificadoras son compañías multinacionales, desde ese punto de vista se pueden aprovechar tantas filiales que hay a nivel mundial y brindar un servicio adecuado, cosa que no se da actualmente. Se podría tener una fuente de información en los puntos de origen, tener bases ciertas sobre el costo de un producto en origen, los años de experiencia que han venido arrastrando estas compañías en diversas partes del mundo, son fortalezas, pero fortalezas que actualmente no se aplican, como se mencionó.

7.- Que opinión tiene sobre los procedimientos de las verificadoras?

S. A. - Hay ciertas verificadoras que tienen un procedimiento establecido que de una manera u otra lo cumplen o no lo cumplen, pero en la mayor parte no es un procedimiento bien establecido pues no está ni al nivel ni al horario que debería manejarse para dar una buena atención al cliente que sería el importador en este caso. Los procedimientos deberían estar ajustados de cierta manera en horarios y también con la actividad que tiene la aduana, pues hay cosas que no tienen concordancia entre lo que hace la aduana y las verificadoras.

S. R. - Esto más bien es un procedimiento práctico que tiene influencia dependiendo del tipo de mercadería que es objeto de valoración y análisis. El comercio exterior es tan amplio que implicaría una serie de procedimientos más bien esos deberían estar estipulados en las normas legales reglamentarias y en los manuales de procedimientos de los organismos nacionales a los que tengan que ajustarse las verificadoras. Si alguna de esas entidades se le deja suelta sin esa regulación ellas se mueven dentro del espacio que les permiten esas normas, es entonces que el estado en definitiva y los organismos a través de su gerencia es el que debe establecer las normas y procedimientos en las que deben funcionar.

J. L. G. - Han ido mejorando los procedimientos, con respecto a fortalecer el tipo de información que se genera en la aduana. De inicio las verificadoras tuvieron que crear un procedimiento obsoleto respecto a la información de los informes que se generaban a la aduana; actualmente el procedimiento que no es adecuado tampoco, pero tiene mayor seguridad en la información que generan en aduana, el hecho de que haya una transmisión electrónica de la información de datos en la aduana, permite que en su camino no se falsifique ni se cambie información. El procedimiento como tal respecto al tiempo es el que genera en este momento un problema y creo que está relacionado a la falta de profesionalismo por que no hay gente profesional dentro de esas compañías, pues no se debería demorar más de dos horas en emitir el informe de aforo después de la inspección, sin embargo en la actualidad tenemos informes de 24, 48 horas, que actualmente en el tiempo que se desarrolla el comercio es demasiado alto y al final una barrera que este país tiene que superar para ser competitivo.

8.- Considera que siguen siendo necesarias las verificadoras en la actualidad para el aforo en destino?

S. A. - En el momento actual la aduana ha tenido un cierto adelanto con la implementación de la electrónica, la computación y pienso que actualmente la aduana está en capacidad de absorber el trabajo que hacen las verificadoras, aunque en un principio para no hacer un cambio bien brusco, las verificadoras deberían ir saliendo del camino poco a poco, esto es alzando los techos de verificación y la CAE u otro

organismo adscrito a la aduana o al SRI tomar los aforos como lo hicieron en el famoso caso del courier, debería la aduana ir tomando los aforos por su cuenta y poco a poco ir desplazando a las verificadoras hasta sacarlas.

S. R. - Todas aquellas entidades públicas o privadas que tengan vinculación con el manejo de dinero o enriquecimiento por esos lados tienen que ser objeto de revisión periódica para evitar su propia erosión interna, tienen que buscar caminos para cambiar esa posibilidad, por otra parte tener por parte del estado como fenómenos exógenos un control. En estos momentos quien podría remplazar a las verificadoras habría un organismo que este acreditado para tal, no lo hay. Lo que hay que hacer es preparar a las instituciones estatales, en su momento tenían un momento de validez que era lo que se anunciaba máximo de dos años para establecer o reestructurar o crear el banco de datos con los que va a actuar el Estado y trabajar a través de las instituciones o de las entidades públicas existentes en el campo, las aduanas, el ministerio de Finanzas, las universidades como laboratorios para la creación de gente especializada en el campo, además existen mecanismos y muchas inventivas, rayos x que no se van acondicionando a las realidades, más aún cuando las velocidades de los procesos del comercio exterior están cambiando, este momento va a venir el TLC que es la eliminación de procesos en lo que se refiere al establecimiento de tributos entonces que tipo de control va a ejercerse sobre las mercancías, será sobre impuestos, será sobre otro tipo de recargos.

G. R. - Ecuador es único de pocos países en el mundo que aún utiliza las verificadoras, lo que permite concluir que las verificadoras no son la solución.

J. L. G. - El Estado como tal debe ser un controlador, y la ley lo establece así, y si bien es así que el Estado tiene la potestad de privatizar o generar empresas mixtas para diferentes actividades. La verificadora cumplió su ciclo, se convirtió en una empresa que recauda, sin generar un eficiente servicio, y creo que es hora que el Estado tome las riendas nuevamente con otra visión, con una visión fiscalizadora, con procedimientos ágiles como son en otros países, para realizar un verdadero control; actualmente el control de verificación en origen o en destino realizado por las verificadoras no tiene mayor sentido, no es le mejor, por lo que el Estado debe establecer nuevos mecanismos.

9.- Cree que el gobierno debería dar por terminado el contrato con las verificadoras y ser reemplazadas por una institución del estado diferente a la CAE.

S. A. - Creo que sería un buen paso que un organismo diferente a la CAE reemplace a las verificadoras, porque no estaría ligado a la corrupción que en muchas ocasiones se ha hablado en la CAE. La nueva empresa debería adquirir experiencia tal vez durante un año. Si es autónoma debería estar a cargo de personas de trayectoria transparente, si es el caso del SRI estaría bien porque ha ganado buen prestigio y creo que lo manejaría bien.

G. R. - Si, los costos de verificación son muy elevados, la aduana podría tener una base de datos y realizar este proceso de una manera mas eficiente; pero el temor es que en la aduana entran a trabajar dependiendo del gobierno de turno, personas con intereses políticos y personales, interrumpiendo ciertos proyectos o programaciones. En fin es un paso que se debe dar para generar mas recursos estatales.

J. L. G. - Si, estoy de acuerdo, pero debería ser una entidad diferente a la CAE, el hecho que sea de la CAE mismo generaría un punto de posible corrupción, deberíamos una institución pública o de economía mixta que genere un nuevo mecanismo de control, si sería necesario.

G. C. - Las verificadoras cumplen un papel, que es una opinión independiente del valor de las mercaderías; puede ser que ese control sea insuficiente y se puede mejorar. Si existe un buen sistema de valoración, buenas bases de datos dentro de las aduanas se podría sustituir con buen éxito, el trabajo de las verificadoras. Se trata de aplicar el control posterior que es un sistema de aforo que descongestiona el proceso de aforo y que sigue ciertas pautas que son del control tributario.

10.- Señale 3 factores para el éxito que esta nueva institución debería tomar en cuenta?

S. A. - Buen servicio al cliente, trabajo transparente y disponer de gente técnica.

J. L. G. - El primero y el que siempre ha dañado estos procesos, es el ser una institución que no se mueva con presiones políticas, que esté ajena a la política.

Segundo que se alimente de ejemplos o procedimientos de países vecinos para establecer adecuados mecanismos de control.

Y a través de las Cámaras y la empresa privada se desarrolle junto con el Estado esta institución, de tal manera que se vean involucrados todas las partes que participan del proceso y que se escuche cuales son las necesidades de estas y se determine un adecuado mecanismo de control que sirva tanto para el Estado como para la empresa privada.

Anexo 11

FLUJOGRAMA DE PROCESOS DNA

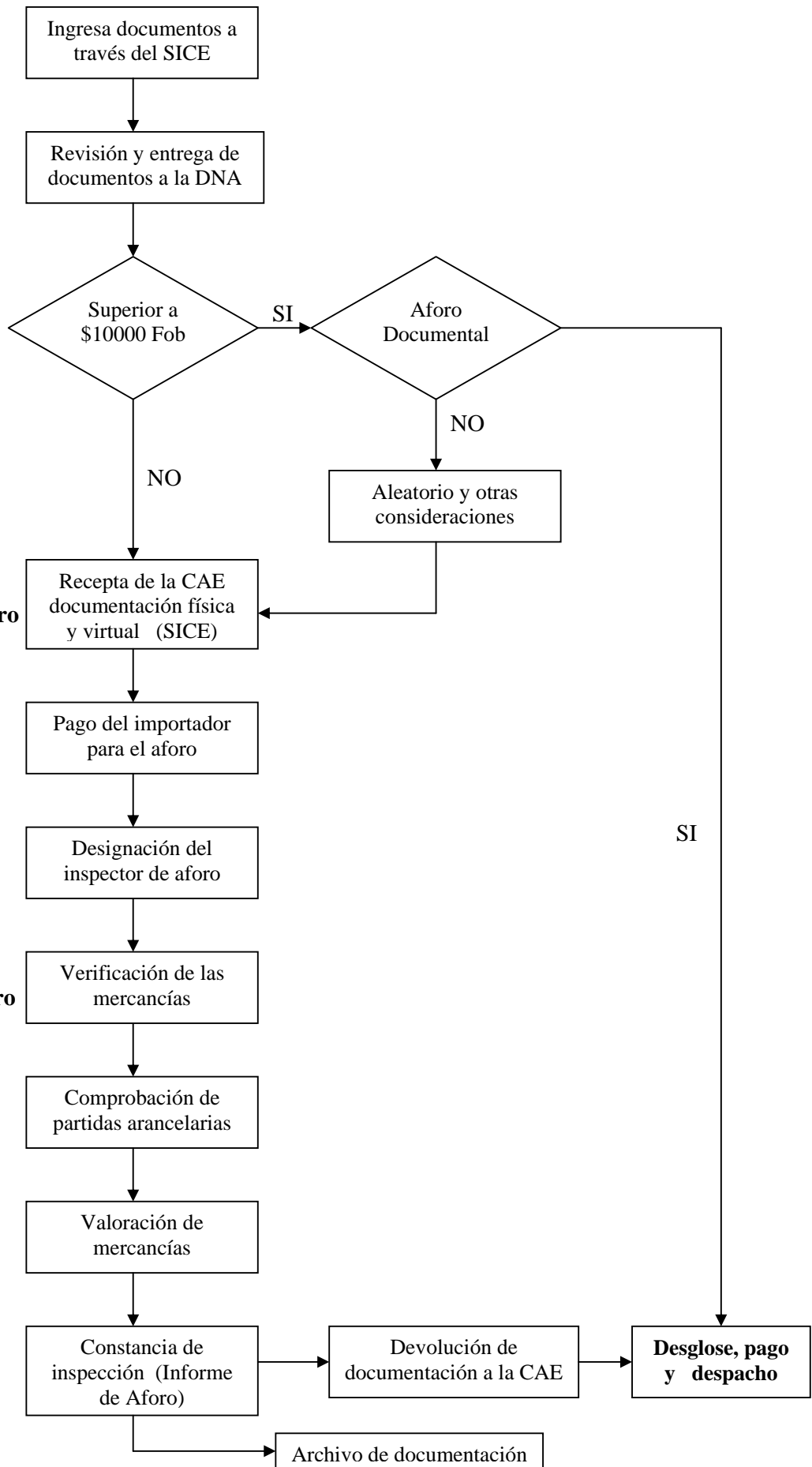
**Importador/
Declarante**

CAE

**DNA
Antes de Aforo**

Durante Aforo

**Después de
Aforo**





Dirección Nacional de Aforo

Acta de Entrega de Mecanismo de Seguridad Documental

Fecha de Entrega:

Cantidad de MSD:

Documentos Tramitados:

MSD devueltos:

Observaciones:

Coordinador Distrital

Supervisor de Aforo

Fecha: _____ Distrito: _____

[illegible]

Fecha: _____

Distrito: _____

[illegible]

Dirección Nacional de Aforo

Informe de Aforo

Fecha: _____ Distrito: _____
DAU: _____ Refrendo: _____
Importador: _____

Descripción Física

Clasificación Arancelaria

Valoración de las mercancías

Observaciones

Importador

Inspector

Supervisor